

Repositorio Digital Institucional
"José María Rosa"

Universidad Nacional de Lanús
Secretaría Académica
Dirección de Biblioteca y Servicios de Información Documental

Valeria Dal Molin

La participación en las políticas sociales. La experiencia de armado de la mesa de gestión local del Centro Integrador Comunitario "zona norte" de la Ciudad de Mar del Plata (2010-2011)

Trabajo Final Integrador presentado para la obtención del título de Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario del Departamento de Salud Comunitaria

Tutor

Paula Meschini

El presente documento integra el Repositorio Digital Institucional "José María Rosa" de la Biblioteca "Rodolfo Puiggrós" de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa)

This document is part of the Institutional Digital Repository "José María Rosa" of the Library "Rodolfo Puiggrós" of the University National of Lanús (UNLa)

Cita sugerida

Dal Molin, V. (2015). *La participación en las políticas sociales. La experiencia de armado de la mesa de gestión local del Centro Integrador Comunitario "zona norte" de la Ciudad de Mar del Plata (2010-2011)* (Trabajo Final Integrador). Universidad Nacional de Lanús. Recuperado de http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/descarga/TFI/EsAIP/Dalmolin_V_Participacion_2015.pdf

Condiciones de uso

www.repositoriojmr.unla.edu.ar/condicionesdeuso

www.unla.edu.ar
www.repositoriojmr.unla.edu.ar
repositoriojmr@unla.edu.ar





Universidad Nacional de Lanús

*Carrera de Especialización en Abordaje Integral de las Problemáticas Sociales
en el Ámbito Comunitario*

Trabajo Final Integrador

Título: La participación en las políticas sociales. La experiencia de armado de la Mesa de Gestión Local del Centro Integrador Comunitario “Zona Norte” de la ciudad de Mar del Plata (2010-2011)

Apellido y Nombre: Lic. Dal Molin, Valeria

DNI: 27.304.014

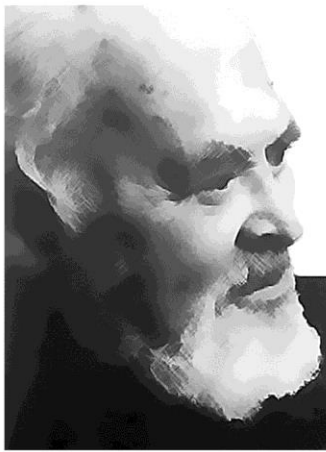
Domicilio / Localidad / Provincia: French 4545 / Mar del Plata/ Buenos Aires

Teléfono: (0223) 474-1059 / 155-363609

Correo Electrónico: valedalmolin@yahoo.com.ar

Apellido y Nombre del Tutor de la Práctica: Lic. Meschini, Paula

Lugar y mes/año de presentación del TFI: Lanús, mayo de 2015



Repositorio Digital Institucional
"José María Rosa"

Universidad Nacional de Lanús
Secretaría Académica
Dirección de Biblioteca y Servicios de Información Documental

Valeria Dal Molin

La participación en las políticas sociales. La experiencia de armado de la mesa de gestión local del Centro Integrador Comunitario "zona norte" de la Ciudad de Mar del Plata (2010-2011)

Trabajo Final Integrador presentado para la obtención del título de Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario del Departamento de Salud Comunitaria

Tutor

Paula Meschini

El presente documento integra el Repositorio Digital Institucional "José María Rosa" de la Biblioteca "Rodolfo Puiggrós" de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa)

This document is part of the Institutional Digital Repository "José María Rosa" of the Library "Rodolfo Puiggrós" of the University National of Lanús (UNLa)

Cita sugerida

Dal Molin, V. (2015). *La participación en las políticas sociales. La experiencia de armado de la mesa de gestión local del Centro Integrador Comunitario "zona norte" de la Ciudad de Mar del Plata (2010-2011)* (Trabajo Final Integrador). Universidad Nacional de Lanús. Recuperado de http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/download/TFI/EsAIP/DalMolin_V_Participacion_2015.pdf

Condiciones de uso

www.repositoriojmr.unla.edu.ar/condicionesdeuso



www.unla.edu.ar
www.repositoriojmr.unla.edu.ar
repositoriojmr@unla.edu.ar

*A mis compañeros de Mesa de Gestión con quienes construimos juntos este
proceso*

A Alejandra, amiga y colega, por todo este recorrido que iniciamos juntas

A mi familia por el apoyo incondicional

*A Alejandro y Sarita, los amores de mi vida, sin ellos este trabajo no hubiese
sido posible*

ÍNDICE

Resumen.....	5
Introducción.....	6
Capítulo 1. Aproximaciones conceptuales	
1.1 Acerca del campo de las políticas sociales.....	8
1.1.1 Las políticas sociales durante los últimos 30 años en la Argentina... 10	
a) Políticas sociales neoliberales.....	10
b) Políticas sociales desde un enfoque de derechos.....	12
1.2 La participación	14
1.2.1 La participación en las políticas sociales	15
a) La participación en el proyecto CIC	19
b) Tipologías participativas en relación a las políticas sociales ...	21
1.3 La diversificación de la sociedad civil	23
Capítulo 2. Metodología	
2.1 Sobre la sistematización	28
2.2 Sistematizando en cinco momentos	29
Capítulo 3. Construcción del caso	
3.1 El proyecto CIC	32
3.1.1 Características del proyecto CIC	32
3.1.2 La Mesa de Gestión Local	33
3.2 Descripción territorial	34
3.3 Preguntas iniciales	39
3.4 Recuperación del proceso vivido	39
3.4.1 El proceso de inserción territorial	40
3.4.2 Cronología de los eventos más relevantes durante el primer año de la Mesa de Gestión Local	42
3.4.3 Los actores durante el proceso de armado de la Mesa de Gestión Local	46
Capítulo 4. Interpretación crítica	
4.1 La participación desde el proyecto CIC	50
4.2 La participación de la Mesa de Gestión Local	51
4.3 La participación desde los diferentes actores que participaron del proceso	56

4.4 Algunas reflexiones en torno a la construcción de la Mesa de Gestión Local como actor colectivo	58
4.5 Análisis del proceso de acuerdo a tipologías participativas en políticas sociales	60
Conclusiones	64
Apostilla: El proceso del CIC “Zona Norte” hasta la actualidad	67
Bibliografía general	68
Anexos	71

RESUMEN

El trabajo busca enmarcarse en el debate que actualmente se da en torno a la participación en las políticas sociales, a partir de la sistematización y análisis de una experiencia en particular: el proceso de conformación de la Mesa de Gestión Local del Centro Integrador Comunitario (CIC) “Zona Norte” ubicado en la ciudad de Mar del Plata. La participación aparece como una categoría polisémica y difusa que forma parte de los discursos de sectores política e ideológicamente contrapuestos. De esta forma se cristaliza la necesidad de analizar que perspectiva posee cada sector y como la misma se plasma en realidades concretas. Durante el transcurso del trabajo integrador no se buscará arribar a una definición sino que se tenderá a caracterizar el proceso destacando sus singularidades y elementos constitutivos. A su vez se realizará una aproximación a la necesidad de evitar análisis que caractericen al Estado y la sociedad civil como sectores monolíticos sino que se los abordará entidades heterogéneas que presentan particularidades específicas en cada coyuntura.

Palabras claves: políticas sociales- participación- relación Estado- sociedad civil

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende dar cuenta del proceso de conformación de la Mesa de Gestión Local del CIC “Zona Norte” de la ciudad de Mar del Plata entre los años 2010 y 2011. Se procede a sistematizar la experiencia a partir del análisis de la categoría participación. Si bien el tópico no resulta novedoso, dado que existe múltiple bibliografía al respecto, se intenta complejizar el análisis al abordar a la participación como un concepto polisémico entrecruzado por múltiples elementos que generan condiciones singulares en cada coyuntura.

La incorporación al CIC “Zona Norte” como parte de la práctica en servicio correspondiente a la especialización en abordaje integral de problemáticas sociales en el ámbito comunitario estuvo orientada a promover el armado de la Mesa de Gestión Local. Dicha instancia genera una serie de interrogantes respecto de lo que significa e implica la participación, los mismos serán abordados durante el presente escrito.

El trabajo ha sido estructurado en cuatro grandes apartados. En el primero se desarrollan una serie de nociones conceptuales que orientan el análisis. Inicialmente se describen los elementos desde los cuales se comprenden las políticas sociales caracterizado, a su vez, los dos modelos centrales de políticas sociales implementados en nuestro país durante las últimas tres décadas. Luego se detallan elementos respecto de la noción de participación en general para posteriormente centrar el análisis en los diferentes estilos participativos en las distintas políticas sociales. También se incorporan algunas tipologías participativas con la intención de diversificar el análisis. Por último se describen los cambios acaecidos en la sociedad civil a partir de la implementación del modelo neoliberal en nuestro país.

Durante el segundo capítulo se exponen los aspectos metodológicos utilizados para la elaboración del presente trabajo integrador. Se adopta la propuesta de Holliday (2006) para sistematizar en cinco momentos.

En el tercer apartado se procede a la construcción del caso y su correspondiente interpretación crítica. En lo que respecta al desarrollo del caso se realiza una reseña sobre el proyecto CIC y se detalla el diagnóstico territorial. La recuperación de proceso vivido se ha estructurado en tres ítems: a) una breve descripción de los sucesos vivenciados con antelación a la primera reunión de Mesa de Gestión Local, b) una cronología de los eventos ocurridos durante todo el período abordado y c) un mapa conceptual donde se plasman los aspectos relacionales entre los diferentes participantes del proceso.

Por su parte, en la interpretación crítica inicialmente se analiza la participación desde su planteo en la política social, a partir de la constitución de la Mesa de Gestión Local como actor colectivo y desde la forma en que es identificada por los diferentes actores. Luego se realizan algunas reflexiones generales y seguidamente se analiza el proceso de acuerdo a las tipologías participativas desarrolladas en las aproximaciones conceptuales.

Por último se elaboran una serie de conclusiones que buscan hilar los múltiples entrecruzamientos que posee la categoría participación en el caso estudiado.

CAPÍTULO 1. APROXIMACIONES CONCEPTUALES

El siguiente apartado busca brindar una serie de coordenadas teóricas respecto de los conceptos ordenadores básicos del presente trabajo. Si bien inicialmente se procederá a un abordaje individual para caracterizar los elementos centrales de cada término los mismos, en el objeto de análisis en cuestión, se encuentran íntimamente imbricados por lo que su separación inicial persigue fines meramente analíticos.

1.1. Acerca del campo de las políticas sociales

Las políticas sociales no están determinadas por un sector ni por una suma de intervenciones singulares sino que constituyen un enfoque desde el cual se puede apreciar el conjunto de funciones del Estado. (Andrenacci, 2006)

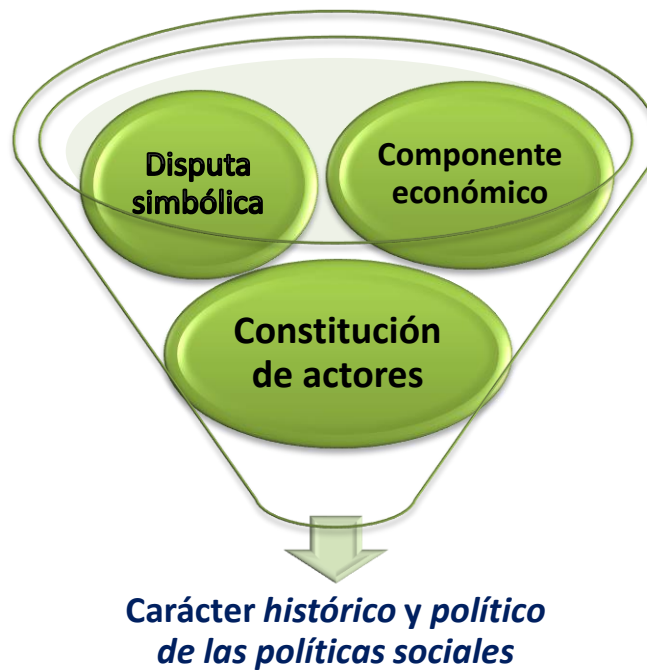
Belmartino, Levin y Repetto (2001) aseveran que las políticas sociales son un “instrumento irremplazable para la producción y conservación del orden, el bienestar y la integración social” (p.53) Ellas manifiestan vínculos, conflictos y contradicciones que surgen de la desigualdad estructural del capitalismo. Intereses que no son neutros o igualitarios y que reproducen desigual y contradictoriamente relaciones sociales. Por esta razón las políticas sociales son estructuralmente condicionadas por las características políticas y económicas del Estado

Esto precisamente advierte la necesidad de dirigir el análisis a cómo se define y modifica la aparentemente permanente *cuestión social* en cada momento histórico (Andrenacci, 2006) Las políticas sociales suponen un concepto de necesidad implícito que determinará a quiénes se orientará de manera explícita sus intervenciones y a quienes les son atribuidas y reconocidas estas necesidades (Grassi, 2008). El campo de las políticas sociales se encuentra atravesado por diversos enfrentamientos y luchas sociales. Esto significa llevar adelante una fuerte disputa simbólica en la que diferentes concepciones (pobreza, derechos, etc.) son constantemente resignificadas y redefinidas desde su articulación con los distintos proyectos hegemónicos. Implica una doble construcción ya que mientras se desarrolla esta lucha ideológica los

diferentes espacios se constituyen en sujetos sociales. Así los diversos sectores se organizan para defender sus intereses en el campo social, siendo el propio gobierno la arena central de las disputas (Fleury, 2002). Esta autora también indica el fuerte contenido económico de la política social ya que es en el proceso de acumulación donde encuentra la definición de sus posibilidades y sus límites siendo esto también mediado tanto por el componente institucional como político. Es a partir de las instancias de diseño y formulación de las políticas y de los dispositivos producidos para su implementación sumados a los recursos definidos para esto que los intereses sociales se materializan en prácticas concretas de regulación, provisión, financiamiento, organización y evaluación, creando las condiciones reales de inclusión y exclusión.

De esta forma podemos visualizar a la política social como un proceso o construcción contraponiéndola a lógicas que la plantean como reacción o respuesta a los conflictos sociales ya que “son parte de la política social la propia definición de qué es (y/o será) un problema, tanto como ‘lo normal’ (...) y las iniciativas que orientan y producen acciones y la delimitación de espacio de acuerdos...” (Danani, 2009, p.35) Las políticas sociales implican la definición del problema y del sujeto destinatario. No son meramente la respuesta del Estado sino también o principalmente el resultado de la confrontación y de disputas en la sociedad (política) y en los diferentes ámbitos institucionales, en los que aquellas definiciones se redefinen constantemente más allá de su formulación. Los diferentes actores del proceso intervienen en los diversos momentos del ciclo de la política social atravesando con sus miradas y posicionamiento la formulación de las mismas.

Sintetizando podríamos resumir esquemáticamente los elementos que configuran el carácter histórico y político de las políticas sociales:



1.1.1 Las políticas sociales durante los últimos 30 años en la Argentina

De esta forma se puede afirmar que la política social no define de una vez y para siempre, sino que por el contrario “es producto de diversas tensiones, conflictos y procesos históricos que deben ser leídos en clave de los avatares políticos de cada país (...) el concepto de política social es eminentemente histórico y eminentemente político.”(Corsiglia Mura, 2013, p. 7) De allí radica la importancia de analizar las políticas sociales desde una perspectiva histórica.

Para el presente trabajo se decidió caracterizar brevemente los modelos de política social que han signado a la Argentina y la región en las últimas tres décadas ya que son estos modelos los que coexisten en el territorio actualmente.

a) Políticas sociales neoliberales

En los 90', asociados a la instauración del modelo neoliberal en nuestro país, se implementaron una serie de políticas sociales que intentaban paliar, de forma focalizada y fragmentada, las consecuencias de las reformas estructurales que se venían efectuando. En este contexto las políticas sociales experimentaron un pasaje de la universalización a la focalización. La focalización según Andrenacci (2001) generó compartimentos estancos de

intervención, donde la pobreza fue compartimentada y estigmatizada en programas específicos. Estas políticas mitigaban las consecuencias devastadoras de la implementación del modelo, es decir, buscaban compensar los resultados sin dirigir sus acciones hacia las causas de los problemas sociales que estaban abordando. Así la focalización traducida en reduccionismo, generaba un estigma social en aquellos a los que estaba dirigida al obligarlos a transitar una serie de mecanismos para acreditar su situación de merecedores de la política social y al estimular la publicación de los padrones de los programas sociales. Esta visión tutelar cataloga de *beneficiarios* a los sujetos asumiéndolos como receptores pasivos y parcelados.

Dichas políticas socavaron los sistemas clásicos de política social invocando, por un lado, a la noción de ciudadanía y, por el otro, a la poca eficiencia de las instituciones del Estado. Es decir, el desmantelamiento del Estado fue fuertemente acompañado de discursos que lo tildaban de excesiva burocracia y gran ineficiencia, estos discursos, promovieron a su vez, el desarrollo de la filantropía y la tercerización de la asistencia, otorgándoles así a la sociedad civil un rol más activo. “emergen nuevos actores de la política social, quienes tienen que hacerse cargo de su situación de desventaja frente a una oferta pública que reduce su agenda de intervención” (Cardarelli y Rosenfeld, 1990, p.71)

Las instituciones de la política social fueron blanco privilegiado de ajuste y reforma. Los campos de la salud, la educación y la seguridad social pasaron a ser regidos por una lógica mercantil que agravó las históricas deficiencias de los sistemas de política social.

En resumidas cuentas podemos decir que las políticas sociales neoliberales:

- Buscaban contener los efectos sociales de las reformas estructurales
- Concebían a la pobreza como un problema de distribución de recursos, no de distribución del ingreso
- Poseían un carácter transitorio
- Se consideraban del gasto del Estado no como una inversión del mismo

- Eran promovidas por los organismos internacionales (BID, Banco Mundial, PNUD) quienes facilitaban el financiamiento pero a su vez condicionaban y monitoreaban las formas de implementación
- Focalizadas, justificadas en los criterios de eficacia y eficiencia
- Favorecían la participación de los destinatarios, como forma de eliminar intervenciones político-partidarias o estatales
- Construyeron discursivamente la “cuestión social” en torno a pobreza y desempleo pero de manera desarticulada

b) Políticas sociales desde el enfoque de derechos

En la década del 2000, tanto en nuestro país como en otros de la región, comienza a perfilarse un cambio de paradigma de la intervención estatal. Apareciendo la implementación de políticas sociales desde un *enfoque de derechos*, dichas políticas buscan diferenciarse del estilo de políticas sociales neoliberales. Desde una perspectiva teórica la definición de enfoque de derechos implica “un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que está basada normativamente en principios y estándares internacionales de Derechos Humanos y operacionalmente dirigido a respetarlos, protegerlos y satisfacerlo” (Naciones Unidas: 2006)

Abramovich (2006) expresa que esta perspectiva “procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a requerir determinadas acciones, prestaciones y conductas”.(p.3)

Esta noción dinámica de los derechos va generando estándares de exigibilidad progresivos en el tiempo que poseen una tendencia universalista. Se genera así, el avance de los programas de transferencias condicionadas para los más pobres hacia un modelo más sistémico de protección social. De esta forma la lógica de derechos aparece como eje en el diseño de las políticas sociales (Hardy, 2011)

Este modelo es propulsado por un Estado transversal al respecto Oszlak (2001) expresa “denomino transversal a un tipo de Estado que rompe con los típicos compartimentos estancos que separaban a sus planos nacional-subnacional y público-privado, asumiendo un rol cualitativamente diferente en la articulación horizontal de esos componentes polares” (p.2)

Efectos y características de este modelo de Estado (Kirchner,2010):

- Rearticulación de los lazos solidarios a partir de la participación y la promoción
- Reconocimiento y garantía de ejercicio de derechos desde la inclusión social
- Articulación de la política social en función a las comunidades, el territorio y las nuevas identidades
- Las personas son abordadas como ciudadanos partícipes, sujetos de derechos y no pasivamente como beneficiarios
- Integración de la política social con la política económica con eje en la familia y el trabajo en contra de la dispersión focalizada y la visión estigmatizante de la pobreza

Así el Estado, desde un rol más activo, aparece como responsable de proveer el cumplimiento de dichos derechos para lo cual debe incrementar el gasto social que no es considerado en dichos términos sino como inversión social.

Esta visión incorpora la noción de *sujeto de derecho* en contraposición a la visión tutelar del beneficiario. Así se busca implementar un paradigma de protección integral desde una lógica de interrelación de políticas sociales que abarquen todos los estadios de vida de los sujetos.

Si se observa atentamente los caracteres de las políticas sociales neoliberales se puede aseverar junto a Danani (2009) que “las políticas sociales no necesariamente mejoran las condiciones de vida: pueden hacerlo, pero ello no es un atributo propio de la política social en sí misma” (p.34) por tal motivo surge la necesidad imperiosa de participar en la lucha histórico política que las

configura para poder así garantizar políticas sociales que promuevan la igualdad y la inclusión.

Por último es necesario destacar que dado que las realidades sociales son históricas, procesuales y que presentan contradicciones en la actualidad asistimos a una convivencia, en territorio de programas y proyectos que responden a ambas lógicas desarrolladas.

1.2 La participación

En la actualidad existe diversa y profusa bibliografía respecto del tema participación, desde distintas disciplinas (psicología, sociología, trabajo social, etc.) o desde múltiples campos (salud, educación, etc.) se aproximan al mencionado tópico analizando sus múltiples acepciones así como su concreción en cada campo. También suele poseer diversas denominaciones tales como participación social, ciudadana, política o comunitaria. De esta forma puede observar que *participación* no es un concepto unívoco, delimitado o estable. Sin embargo cuando se lo aborda, por lo general, se hace referencia a un conjunto de acciones relacionadas con la circulación de la información y la toma de decisiones

Algunos enfoques suelen idealizar a la participación al suponerla como un proceso armónico de integración de las partes a un todo mayor donde se obtienen beneficios mutuos. De esta forma se la considera como una meta idealizada y no como un medio que puede o no ser el adecuado para alcanzar ciertos objetivos. Desde un polo opuesto, otras corrientes asisten a la desmitificación al clasificarla como un proceso que se encuentra con múltiples escollos en su implementación dadas las posibles diferencias metodológicas culturales, y temporales que implican todo proceso de decisión en el que actúan diversos actores. (Ferullo de Parajón, 2006)

Esta autora realiza, también, algunas consideraciones generales a tener en cuenta a la hora de analizar esta categoría. Expresa en primera instancia la necesidad de contextualizar los estudios sobre participación dado que la misma

posee una estrecha relación con el tiempo y espacio donde se gesta. Advierte sobre el contenido político inherente a toda participación ya que en la misma, de una forma u otra, se implican aspectos relativos al poder y también asevera que la misma siempre incluye cierta afectación del individuo ya que el mismo se implica en el proceso, de allí deriva la importancia de la participación como herramienta de producción humana.

1.2.1 La participación en las políticas sociales

Los cambios en las políticas sociales antes explicitados, que son expresión de modelos de Estado, se visualizan también en las formas que las mismas buscan vincularse con la sociedad civil. En las últimas décadas se asiste a un auge de discursos en torno a la participación desde sectores ideológica y políticamente contrapuestos, tanto discursos liberales como transformadores invocan a la participación. Los primeros aducen a la eficacia y transparencia que supone la incorporación de actores no gubernamentales en la gestión; por su parte, los segundos, identifican estas estructuras como formas de ampliación de ciudadanía de los sectores sociales más vulnerables. (Rofman, 2007)

De esta forma la necesidad de analizar que entiende por participación cada sector y como dicho discurso de plasma en las políticas sociales concretas posibilitó el surgimiento de numerosos análisis sobre los “tipos” de participación que se impulsan desde las políticas sociales.

Para iniciar el recorrido se retomará el aporte de Cardarelli y Rosenfeld (1998), quienes en su “clásico” trabajo *Las participaciones de la pobreza* realizan un estado del arte respecto de la noción de participación en diferentes modelos de políticas sociales. Si bien dicho trabajo posee ya algunos años y es necesario ampliarlo a la luz de los sucesos actuales resulta de gran utilidad a la hora de comenzar a indagar la temática.

Las autoras detallan seis tipos de participación propuestos por las políticas sociales, a saber:

- Participación para la sobrevivencia: esta visión sustentada en el paradigma de la autogestión “privilegia la idea de que los grupos en desventajas, solo o con apoyo de organizaciones (...), son capaces de generar recursos físicos, económicos y organizacionales. Subyace la idea de una vuelta al estado subsidiario en su mínima expresión.” (Cardarelli y Rosenfeld,1998,p.76) Así los diferentes estamentos del Estado implementaron, ante la emergencia social, programas ‘participativos’ que buscaban apoyar y promover formas de organización comunitaria. Entre las críticas que se le realizan a esta perspectiva se señala que si estas formas de interacción son legitimadas, se corren riesgos de desmovilizar la demanda social frente al Estado y otras instancias de poder. A su vez se corre el riesgo de convertir en una suerte de *modelo alternativo* lo que deberían ser respuestas defensivas transitorias ante una emergencia común.
- Participación localista: la descentralización y el rol de los Estados municipales suelen estar asociados a instancias de promoción de desarrollo local. Desde una *corriente optimista* se visualiza al espacio local como ámbito de realización de la democracia, esta perspectiva determina al municipio como instancia desburocratizada que viabiliza de formas de concertación social. Sin embargo, desde una *corriente escéptica* se cuestiona que la descentralización sea ciertamente efectiva al considerar poco realista un análisis de relaciones interpersonales sin mediaciones del mercado y la política. También se señala que de esta forma se fomenta el repliegue hacia el interior de los territorios sin tomar en cuenta que diversos elementos escapan al nivel municipal. Al respecto las autoras expresan la necesidad de fomentar instancias participativas que impliquen una articulación orgánica entre diversos estamentos en torno a intereses específicos.
- Neobeneficiencia participativa: bajo el paradigma de la focalización se concentran recursos en grupos catalogados como *vulnerables*. Los programas se realizan a partir de diagnósticos que no expresan dinámicamente las interacciones sociales y que ignoran la multicausalidad del fenómeno de la pobreza. Así la focalización extrema deja expuesta la desintegración de la trama social. De esta forma los

individuos contruidos desde la carencia, catalogados de beneficiarios “se colocan en espacios reales y simbólicos de participación reducidos al campo acotado y predefinido del déficit” (Cardarelli y Rosenfeld,1998, p.85)

- La participación privatizada: de cuenta del tipo de participación propulsada por los organismos internacionales quienes, escudándose en el discurso de ineficacia del Estado, le dan a las organizaciones no gubernamentales un papel excluyente en la gestión de los programas sociales otorgándoles un papel de *auditores sociales*. En análisis aquí recae sobre el grado de paridad real que puede llegar a establecerse y sobre la legitimidad y/o representatividad de los actores que pactan y el estilo de vínculo que se instala para procesar, acordar y ejecutar decisiones consensuadas. En este punto las autoras reflexionan sobre la independencia y capacidad de las organizaciones para problematizar los temas sociales y sobre el modelo de relación Estado-organizaciones dichos elementos serán desarrollados más adelante en el apartado que refiere a la sociedad civil.
- Participación enredada: en este punto Cardarelli y Rosenfeld señalan que la perspectiva comunitarista valoriza las relaciones primarias y el microespacio geográfico aunque las mismas no sean una alternativa viable que tenga en cuenta las paradojas de la coyuntura actual. Las redes son planteada como espacios participativos que articulan las dimensiones micro y macros, subjetivas y colectivas. Son percibidas como instancias de articulación social horizontales, superadores de modelos organizativos jerárquicos y burocratizados.
- Participación gerencial: la reestructuración económica promueve la adopción de criterios propios del mercado en las organizaciones sociales. Se insta a redefinir los perfiles y estrategias de las organizaciones para lograr eficiencia y eficacia en sus intervenciones. De esta forma se trasladan lógicas empresariales al interior de cada espacio y se invita a incorporarlos a la práctica cotidiana. Las observaciones aquí se centran en la incorporación acrítica de modelos conceptuales y tecnológicos provenientes de campos de trabajo cuyas lógicas difieren (y a veces son contrapuestas) a las del campo social. Pasando por alto el

hecho de que las organizaciones sociales no obedecen solamente a racionalidades instrumentales y de incremento de ganancias

Si se continua con el análisis de los modelos de política social en relación a la participación dentro de las mismas es necesario incorporar entonces el estudio de los modelos co-gestivos y de gestión asociada. Los mismos propugnan la participación a partir de la incorporación de la sociedad civil a todos los momentos del ciclo de la gestión. Haciendo un breve recuento se puede señalar que a partir de la década del 80' comienzan a surgir corrientes teóricas y metodológicas que promovían la participación de otros actores. Aparece así el "enfoque de la concertación" como espacio para facilitar la intervención formal de múltiples actores en el diseño e implementación de políticas sociales. Continuando con esta lógica durante las últimas décadas surgen experiencias tanto en Brasil como en Argentina de planificación participativa y gestión asociada, las mismas responden a la necesidad de generar instancias de ampliación de la democracia. Buscando romper con la lógica pasiva y clientelar y orientándose a un cambio cultural de las organizaciones sociales e instituciones

Estos modelos poseen una metodología propia y consisten en

"modos específicos de planificación y de gestión realizados en forma compartida entre organizaciones estatales y organizaciones de la sociedad civil en su sentido más amplio. El sistema de trabajo planificado y la relación articulada de los colectivos que se crean para elaborar y gestionar estos proyectos o programas cogestivos que en sí mismos son una red, devienen en una trama social reconfigurada y activa: un red de redes de gestión asociada" (Poggiese, 2000)

A partir de esta definición se puede visualizar como características generales: la multisectorialidad, interdisciplinariedad y la participación. Esta última impregna todas las etapas del proceso desde las instancias iniciales de análisis hasta el monitoreo y ajuste final y persigue como objetivo el fortalecimiento de los actores más débiles.

Así la gestión asociada se organiza en tres ejes:

- a) la generación de escenarios específicos de planificación de las políticas públicas
- b) la relevancia de la metodología
- c) la búsqueda de la profundización del sistema democrático (Cardarelli y Rosenfeld, 2002)

Estructura su definición de objetivos a partir de una concepción estratégica y una visión prospectiva. La primera consiste en un sistema que promueve la activación de las asociaciones que tiende a avanzar en el conocimiento de las causas de cada situación para que puedan ir incorporándose de forma paulatina y gradual a cualquier momento del ciclo de la política. En cuanto a la visión prospectiva la misma da cuenta de la probabilidad a futuro de que las organizaciones de la sociedad civil posean una cuota de poder en instancias locales de decisión.

Este modelo forma parte de la familia de metodologías PPGA¹ junto a la planificación participativa, la planificación-gestión ICC, la prospectiva participativa, las audiencias participativas, el consenso intersectorial, la planificación acción y los consejos participativos de políticas públicas.

En todas ellas subyace la noción de co-gestión entendida como la posibilidad de mutua influencia. Al respecto Poggiese (2011) expresa “necesitamos un Estado distinto, que ayude a construir prácticas sociales diferenciadas. Y, desde el otro lado, necesitamos prácticas sociales de otro orden para que el Estado sea diferente” (p.13)

a) La participación en el proyecto CIC

El proyecto CIC (que será descrito más adelante) señala a la *participación plena* para garantizar el acceso a derechos como uno de sus principales desafíos.

¹ Planificación Participativa y Gestión Asociada

El mencionado proyecto concibe a la participación como:

“ser parte de un proyecto, una idea, una organización. Significa comprometerse con la comunidad. Esto implica informarse, tomar posición, decidir y gestionar en conjunto. La participación promueve la resolución de problemas, construir desde un equipo generando procesos de transformación. Podemos entender la participación, teniendo en cuenta el número de asistentes a una reunión o ir más allá: expresar las opiniones, ser escuchados y escuchar, valorar de igual modo las opiniones de todos, tomar decisiones. Todo esto nos hace crecer como personas y como comunidad” (Ministerio de Desarrollo social, s.f., p.9)

Esta visión de la participación implica tanto la asistencia a reuniones, el salir a la calle a manifestarse a favor o en contra de algo, negarse pública y notoriamente a hacer o decir algo que la mayoría considera correcto, votar en procesos electorales o ejecutar determinadas acciones sociales. Significa “ser parte de las discusiones por los problemas que atañen a la comunidad, ser parte en la toma de decisiones y actuar de manera colectiva, partiendo de propuestas genuinas para abordarlos” (Kirchner, 2010, p.78)

De esta forma podemos observar la participación es asimilada con diversas acciones referidas a la toma de decisiones en el territorio en el que cada sujeto se encuentra inserto y desarrolla su vida cotidiana. La participación como proceso implica aprendizajes sociales y culturales que no se dan de forma instantánea sino que son generados en las diversas marchas y contramarchas históricas y sociales.

A partir del desarrollo precedente se puede aseverar entonces que la participación en las políticas sociales implica considerar:

- La presencia del Estado, no como actor único pero si central
- Presencia de actores diferentes en función del recorte del problema
- Identificación de momentos claves que constituyen oportunidades de participación
- Direccionalidad en torno al cual se propone generar un cambio en relación al problema

- Definición conjunta y voluntaria (Catenazzi y Chiara, 2009)

b) Tipologías participativas en relación a las políticas sociales

Por fuera de los modelos de políticas sociales antes expuestos diversos autores han desarrollado múltiples tipologías participativas estructurándolas a partir de diferentes ejes. A continuación se desarrollaran tres, la primera clasifica las instancias de participación de acuerdo a los niveles de incidencia, la segunda divide el estudio en relación al poder en la toma de decisiones y, por último, la propuesta de Rofman quien intenta brindar un análisis que abarque múltiples elementos

Se quisiera aclarar que más allá de que toda tipificación tiende a solidificar realidades se considera oportuno el aporte que realizan las mismas ya que multiplican la variedad de elementos desde los cuales se pueden abordar el análisis.

Una forma recurrente de análisis de la participación en política sociales dirige su atención hacia los niveles donde posee incidencia. Por lo general se suelen diferenciar tres:

- a) Macro-participación: hace referencia a decisiones relacionadas con el destino colectivo poseyendo las mismas un alcance histórico. Este tipo de participación, según las autoras, es propia de los regímenes democráticos siendo desalentada en regímenes autoritarios.
- b) Micro- participación: asociada a la vida cotidiana de grupos pequeños en cada territorio.
- c) Participación de nivel intermedio: vinculada con acciones de alcance regional a partir de la organización de diversos sectores que de forma colectiva presionan por la resolución de sus demandas.

Si bien en este desarrollo se ha tomado el aporte de Arpini, Blanco y Quiroga (1995) existen una diversidad de autores que abordan el análisis desde estos tres niveles de participación.

Se señalaba con anterioridad la relación intrínseca entre participación y poder por dicho motivo se detalla el aporte de Heras, De la Riestra y Burín (2010) quienes realizan una tipología de la participación en relación al poder en la toma de decisión. Así los autores visualizan siete tipos de participación:

1. Manipulativa: dada por la existencia de representantes de la gente en consejos o directorios pero sin ningún tipo de poder real.
2. Pasiva: relacionada con procesos donde se le comunica unilateralmente a las personas los sucesos venideros o anteriores.
3. Por consulta: organizaciones externas recopilan información realizan una definición de problemas a partir de los cuales consultan a la gente
4. Por medios materiales: las personas aportan diferentes recursos ya sea su tiempo, mano de obra, etc; a cambio de algún tipo de incentivo material
5. Funcional: una vez que se han tomado las decisiones centrales, la gente conforma grupos para cumplir con los objetivos predeterminados
6. Interactiva: a partir de la incorporación de metodologías interdisciplinarias las personas participan del análisis conjunto formulando, creando o fortaleciendo programas ya existentes. Existe control en las decisiones locales por lo que estimula el interés de la gente en participar.
7. Autogestión: la participación de la gente se inicia de manera independiente con el fin de cambiar una situación

Por último, se retoma el aporte de Rofman (2007) quien busca ordenar conceptualmente las múltiples tipologías para poder así facilitar la realización de estudios comparativos, por dicho motivo propone los siguientes criterios de clasificación a la hora de examinar la participación en las políticas sociales:

- a) Actores y sectores involucrados: propone la elaboración de un mapa de actores donde se visualice las diversas formas de articulación entre los mismos. Resalta la importancia de tener presente que tanto el ámbito estatal, como la sociedad civil o el sector privado constituyen espacios heterogéneos. Respecto del análisis de la sociedad civil considera conveniente distinguir los espacios que agrupan organizaciones de aquellos que involucran personas a título individual.

- b) Escala territorial: hace referencia a la incidencia local, provincial o nacional que posean los programas a analizar
- c) Instancias: la autora retoma aquí el aporte de Cunill quien distingue procedimientos participativos tales como encuestas o referéndums de los órganos participativos como comisiones, mesas territoriales, etc.
- d) Momento del ciclo de gestión de las políticas: aquí propone centrar la atención en si la participación de los actores se materializa en el momento de formulación de políticas o si se da en la gestión de las mismas.
- e) Intensidad de la participación: definida como “el grado en que agentes gubernamentales y no gubernamentales interactúan en torno a una política pública específica” (Cabrerero, 2004) distingue tres niveles: baja (cuando los beneficiarios poseen una función de receptores), media (cuando los sujetos actúan por mecanismos de consulta) y alta (cuando las personas poseen una participación estratégica en definición de prioridades del programa)

Tomando como bases estos elementos la autora define cinco tipos ideales participación: participación baja, en la ejecución de acciones, asociada a la implementación, en el diseño y en las decisiones; y en el control y monitoreo.

A partir del desarrollo precedente podemos observar que al hablar de participación se puede hacer referencia a una multiplicidad de concepciones que poseen implicancias concretas muy disímiles y que su análisis puede ser abordado haciendo hincapié en diferentes ejes.

1.3 La diversificación de la sociedad civil

Como se viene desarrollando las políticas sociales *son* “un proceso (que) implica la intervención de distintos actores al momento de su formulación y desenvolvimiento en contextos atravesados por las diferentes posiciones y miradas que intervienen” (Kirchner, 2010) así se reconoce entonces el rol protagónico que posee la sociedad civil en este proceso.

Las modificaciones en las organizaciones de la sociedad civil han sido tema de análisis en los últimos veinte años principalmente a partir de las profundas reformas que instaura el neoliberalismo². La descentralización del Estado acaecida a partir de los noventa abrió nuevas posibilidades a la sociedad civil que hasta entonces le estaban vedadas. Estos elementos sumados a profundos cambios sociales permitieron el surgimiento de una serie de organizaciones sociales desconocidas hasta el momento que aparecieron en la escena política como fuertes actores sociales.

Desde la crisis generada por el modelo neoliberal se produjo un gran cambio en los modos de participación y organización de lo social, originándose organizaciones que buscan intervenir en lo público sin que esto implique un interés la toma del ejercicio político. En esta instancia resulta oportuno aclarar que

lo público refiere al espacio en el que se da respuesta a problemas colectivos. Lo estatal tiene un rol en lo público, pero no es el único actor: las organizaciones comunitarias, las no gubernamentales, las asociaciones de fomento y muchas otras son públicas y colaboran en la promoción social y la mejora de la calidad de vida (Kirchner, 2007, p.272).

Ahora bien, es necesario señalar que “la heterogeneidad de la sociedad civil ha sido incentivada por políticas estatales dirigidas a atender selectivamente intereses o demandas específicas, en lugar de promover y garantizar el acceso a derechos generales “(Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006, p.28) De esta forma “las organizaciones no gubernamentales comenzaron a definir sus demandas de acuerdo con la oferta estatal, achicando la gama de problemas a cubrir y reformulando sus objetivos y actividades con las bases.”(Cardarelli y Rosenfeld, 1998, p.91)

² Se ha decidido por fines operativos realizar el análisis de las modificaciones de las organizaciones de la sociedad civil desde los noventa en adelante. Para ampliar la información sobre la configuración histórica de las organizaciones de la sociedad civil en la Argentina se sugiere: García Delgado y De Piero: *Articulación y relación Estado –organizaciones de la sociedad civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación* FLACSO, Mimeo, 2001, Cap II

También es oportuno señalar que, durante el período neoliberal, en muchos casos se dio un modelo de interacción particularista, en donde una sola organización se vinculaba directamente con un sector gubernamental sin darle un marco institucional a esa relación. Así podemos observar que esta forma de interacción asume características típicas de clientelismo. Desde esta lógica las organizaciones con mayor capacidad de gestión apoyo, de político y/o las más profesionalizadas estaban mejor posicionadas que el resto de los actores con formas organizativas más incipientes. Estas acciones reforzarían la desmovilización social.

Retomando el debate respecto de la sociedad civil este gira en torno a su génesis, su composición y perfil, observamos así que la ausencia de un pensamiento consolidado sobre la temática habla de la amplitud y heterogeneidad del sector.

Algunos autores realizan un análisis histórico vinculando estrechamente el modelo de desarrollo y el sistema político de cada período con el surgimiento y permanencia de las organizaciones de la sociedad civil. Entre ellos se destacan los trabajos de Thompson (1995), Luna y Cecconi (2002), De Piero (2005) y Araya y Colombo (2009). Estos dos últimos autores realizan un análisis sobre el surgimiento de las organizaciones públicas no estatales en dos períodos históricos de 1976 a 2002 y de 2003 a 2007. Ambos concluyen que el modelo neoliberal incidió en el fuerte incremento y permanencia de las mismas. Esta situación cambia a partir de 2003 donde el mejoramiento de los indicadores macroeconómicos pareciera explicar la disminución de este tipo de organizaciones (Araya – Colombo, 2009).

Otros autores se detienen en analizar y clasificar “funcionalmente” las organizaciones de la sociedad civil, es decir, de acuerdo a diversos criterios tales como el origen de sus miembros, sus objetivos, el alcance territorial, el área temática que abordan, el tipo de beneficiarios, las actividades que realizan, sus fuentes de financiamiento, etc. Al respecto se pueden consultar los trabajos de Filmus y otros (1997) y Arroyo (2009) También existen diversos

autores que visualizan la expansión de la sociedad civil en múltiples formas organizativas como elemento central en la democratización de las sociedades.

En cuanto a la denominación de la sociedad civil como tercer sector las críticas principales apuntan a que dicho apelativo invisibiliza el conflicto social al colocar a organizaciones sociales con proyectos políticos contrapuestos bajo una misma clasificación y al fragmentar la demanda. Es necesario recordar que la concepción de “tercer sector” es propulsada por el neoliberalismo quien asocia a la misma principalmente con entidades privadas que accionan en lo público (principalmente organizaciones no gubernamentales) apelando a una noción del territorio de vínculos horizontales impregnado de valores solidarios donde los problemas sociales encuentran su solución. Desde este discurso la visión idílica de la sociedad civil es contrapuesta al Estado quien es señalado como la fuente de todos los males. Asimismo esta lógica resultó funcional al modelo que buscaba imponerse ya que se trasladaron razonamientos de mercado al concepto de sociedad civil buscando que las mismas se fundieran en una sola entidad. Así observamos como de esta forma se disuelve el perfil crítico que la noción de sociedad civil poseía en décadas anteriores.

Además de esta posición liberal De Piero (2005) identifica dos perspectivas teóricas más que predominan en el análisis sobre la sociedad civil. Por un lado, una perspectiva comunitaria que visualiza a los sujetos adheridos a un conjunto más amplio con valores compartidos donde los mismos no son anónimos y poseen una pertenencia cercana y, por otro, una visión radical que establece a la sociedad civil como el ámbito que llevará adelante la transformación radical. Estas perspectivas poseen al interior de las mismas diversos matices que el autor identifica como posiciones abiertas o cerradas.

Anteriormente se detalló como el Estado, a partir de la configuración de determinadas políticas sociales, busca e implemente su relación con la sociedad civil ahora resulta interesante analizar las formas en que las organizaciones de la sociedad civil buscan participar de las políticas públicas. Para ello se desarrolla el análisis de De Piero (2003) quien distingue tres corrientes: la primera denominada de control y beneficencia donde se visualiza

al Estado como el responsable de la falta de cumplimiento de ciertos derechos (por tanto sus demandas suelen centrarse en la acción Estatal). Estos grupos privilegian la obtención de resultados por sobre la generación de procesos colectivos. En cierta forma son compatibles con las propuestas de un Estado mínimo. En segundo lugar aparecen los grupos de protesta que al contrario del grupo anterior

“han logrado instalar en el debate público la cuestión de la exclusión social, pero no en términos de necesidad o asistencia, sino como conflicto derivado del modelo neoliberal y al desocupado no como objeto de políticas sociales, sino como un protagonista, justamente un trabajador desocupado”(De Piero, 2003, p.26)

Estos grupos al contrario de los de control y beneficencia no buscan contener el conflicto sino por el contrario explicitarlo y politizarlo. Finalmente, el autor habla de la corriente de economía social: la misma busca la autorresolución de demandas ante la ausencia de respuestas del modelo neoliberal. Posee una lógica diferente a la del capitalismo y busca ser socialmente eficiente. Visualiza a esta última corriente como un movimiento que genera una nueva vinculación entre ciudadanía, política y Estado

Queda de esta forma explicitado que las diversas formas de organización que adquiere la sociedad civil conforman un campo complejo con múltiples entrecruzamientos. Este campo posee una fuerte vinculación con las políticas sociales y con las formas participativas que las mismas proponen.

Por último, luego de esta breve descripción respecto de la profusa bibliografía sobre el tema, resta preguntar qué entiende por sociedad civil el presente trabajo. A respecto se acuerda con De Piero (2005) quien asimila a la sociedad civil con “grupos o movimientos plurales y autónomos de las acciones estatales y del mercado, vale decir, cuyo objetivo inmediato o primario no es la dominación política ni la acumulación de capital.” (p.27) Sin embargo se destaca que estos grupos no se encuentran escindidos del Estado y del mercado sino que existen instancias de mutua implicancia. Es decir, se adhiere a una perspectiva que entiendan al “Estado y a la sociedad como una unidad

compleja, en la que aquél es simultáneamente expresión y medio de constitución de la sociedad” (Grassi, 2008, p.30)

CAPÍTULO 2. METODOLOGÍA

En relación a la metodología, se ha optado en el presente trabajo, por una sistematización ya que la misma posibilitará comprender con mayor intensidad la práctica que se realizó con el fin de mejorarla y, a su vez, aportará conocimientos a la reflexión teórica y a la construcción de teoría surgidos de las prácticas sociales concretas (Sandoval Ávila, 2001).

A continuación se desarrollarán algunos elementos teóricos respecto de la perspectiva adoptada dentro de la metodología antes mencionada

2.1 Sobre la sistematización

Ghiso (2001) señala que el inicio de las prácticas de sistematización en Latinoamérica comienzan en los años 70' a partir del trabajo que realizan las organizaciones no gubernamentales para comprender el significado de la acción y sus efectos, ante la crisis de los sectores populares y la fragmentación de los procesos sociales. Los veloces cambios que poseen las prácticas desde su fuerte dinamismo muchas veces son incomprensibles en el momento en que ocurren. De esta manera surge la necesidad de hacer un esfuerzo consciente por capturar los significados de las acciones y sus consecuencias

Se observan diversos marcos y enfoques a la hora de sistematizar, sin embargo podemos aseverar que existen una serie de acuerdos básicos:

- A toda sistematización le antecede una práctica
- Los sujetos poseen una percepción y un saber que es producto de su hacer
- Durante el proceso de sistematización son posibles diversas lecturas respecto del hecho en cuestión por lo que es necesario visibilizarlas y confrontarlas
- La sistematización no es neutra ya que constituye un proceso de construcción de conocimiento

- Tanto el proceso como el producto son trascendentes en la sistematización

Por lo antes descrito podemos entonces considerar a la sistematización

“como un proceso de recuperación, tematización y apropiación de una práctica determinada que al relacionar sistémica e históricamente sus componentes teórico-prácticos, permite a los sujetos comprender y explicar los contextos, sentido, fundamentos, lógicas y aspectos problemáticos que presenta la experiencia, con el fin de transformar y cualificar la comprensión, experimentación y expresión de las propuestas educativas de carácter comunitario” (Ghiso,2001)

Es importante señalar que una sistematización no se limita solo a describir una práctica, a recopilar información de la misma, ordenar información cronológicamente o evaluarla. Sino que tiene como objeto de conocimiento a los procesos y su dinámica, y como propósito la interpretación crítica de la lógica del proceso vivido, buscando relacionar los procesos singulares con el contexto en el que tienen lugar. De allí se destaca la importancia de confrontar la práctica con los conceptos teóricos que la inspiran.

2.2 Sistematizando en cinco momentos

Luego de la lectura de diversa bibliografía respecto del tema de ha optado por la propuesta metodológica realiza Jara Holliday (2006), la misma consta de cinco instancias:

1. El punto de partida: el punto inicial está dado por aquello que hemos experimentado, por lo que resulta imprescindible haber sido parte de la experiencia que se piensa sistematizar. Así los protagonistas de la experiencia son los sujetos privilegiados de la sistematización (aunque no se descarta la posibilidad de apoyatura técnica externa) Cobran aquí un rol preponderante los registros de lo sucedido durante el proceso a sistematizar
2. Las preguntas iniciales: en este momento se inicia la sistematización propiamente dicha a partir de la respuesta a tres interrogantes:

- a. ¿Para qué queremos hacer esta sistematización?
Aquí se busca principalmente definir el objetivo de la sistematización teniendo en cuenta la misión y estrategia institucional así como las posibilidades e intereses individuales.
- b. ¿Qué experiencia(s) queremos sistematizar?
Una vez definido el objetivo se procederá a delimitar el objeto a sistematizar, es decir, a realizar el recorte de la o las experiencias concretas que van a ser sistematizadas. Es importante, a su vez, definir tanto el lugar geográfico como así también el período de tiempo que se va a abordar. Los criterios para la delimitación están asociados a la relevancia de las situaciones vividas y al objetivo planteado en la pregunta anterior.
- c. ¿Qué aspectos de la(s) experiencia(s) nos interesan más?
En esta instancia se tenderá a precisar un eje de sistematización, dado que es imposible abordar todos los aspectos presentes en una experiencia se buscará un hilo conductor que las una. De esta forma evita la dispersión innecesaria permitiéndonos concentrar en aquellos elementos que más nos interesan.

3. Recuperación del proceso vivido:

- a. Reconstruir la historia: se centra en la reconstrucción ordenada (por lo general en forma cronológica) de aquello que fue ocurriendo. Así se obtiene una visión general de los principales eventos pudiendo identificar aquellos que resultaron más significativos. Aquí resultan de gran utilidad técnicas gráficas tales como esquemas o líneas del tiempo.
- b. Ordenar y clasificar la información: en esta instancia se trata de organizar la información a partir del eje de sistematización definido con anterioridad. Se buscará ser descriptivo definiendo claramente las variables y categorías que regirán el trabajo. Esta instancia junto con la anterior pueden ser realizadas al mismo tiempo.

4. Las reflexiones de fondo: ¿Por qué pasó lo que pasó?:

- a. Realizar análisis y síntesis: aquí comienza la instancia interpretativa netamente dicha, se buscará analizar los diferentes

elementos de la experiencia y entablar las relaciones que se consideren pertinente. Los interrogantes y la mirada crítica poseen un rol central en este punto.

- b. Interpretación crítica: se analizan las causas de los interrogantes planteados buscando identificar tanto las tensiones y contradicciones como la interacción de los distintos elementos, ya sean subjetivos u objetivos. También se confrontan las reflexiones con otras situaciones y con los elementos teóricos trabajados.

5. Los puntos de llegada:

- a. Formular conclusiones y recomendaciones: se arribará a las afirmaciones surgidas del proceso de sistematización buscando que estén relacionadas con los objetivos planteados. Las mismas pueden poseer tanto un carácter teórico como práctico
- b. Elaborar productos de comunicación: se buscará comunicar los aprendizajes a partir de diferentes dispositivos que incluyen el documento final pero no se reducen sólo a él. El autor plantea la necesidad de organizar una estrategia comunicativa que permita compartir los resultados con diversos sectores.

CAPÍTULO 3. CONSTRUCCIÓN DEL CASO

3.1 El proyecto CIC

El proyecto CIC se enmarca en un modelo de política social nacional que se viene desarrollando, en nuestro país, desde 2003. Las características de este modelo de política social ya fueron oportunamente desarrolladas en capítulos precedentes

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) describe a los Centros Integradores Comunitarios como “edificios de uso comunitario, pensados para facilitar la integración de políticas de Atención Primaria de la Salud y Desarrollo Social, favorecer la participación y la organización social”.(s/f p.2) Los mismos persiguen como finalidad mejorar la calidad de vida de las diversas comunidades a partir, no solo, de la integración de políticas tanto de desarrollo social como de atención primaria de la salud sino también del desenvolvimiento de distintas actividades generadas a partir de procesos de participación comunitaria.

De esta forma se puede observar que los CICs estructuran su trabajo a partir de tres ejes:

Participación comunitaria: el proyecto tiende a favorecer la participación de los diversos actores presentes en territorio ya sea en el diagnóstico, planificación, ejecución y/o evaluación de las distintas actividades que se desplieguen. Busca que el acceso a la información, el espacio y las decisiones del CIC sean generados con formas participativas y toma de decisiones colectivas.

Asistencia, prevención y promoción: aquí se plantea abordar los diferentes aspectos de la atención (asistencia, prevención y promoción) constituyendo estrategias que puedan intervenir en las necesidades sociales y de salud que no son expresadas de manera inmediata.

Integralidad: las acciones deberán ser llevadas adelante de manera interdisciplinaria y articulada con el fin de brindar una atención integral a las problemáticas priorizadas desde cada CIC.

Respecto de su implementación concreta en territorio, la misma se da a partir de un acta acuerdo que realizan el Estado Nacional con cada Estado Municipal. En dicha acta, se plasman las responsabilidades y compromisos que asume cada instancia para la construcción y equipamiento de cada CIC en particular. La construcción de los edificios suele ser llevada adelante por cooperativas de trabajo de la zona donde se insertará cada CIC.

Por último cabe destacar que el proyecto posee un amplio despliegue a nivel nacional existiendo hasta el momento de la elaboración del presente trabajo más de 600 CICs a lo largo de todo el territorio Argentino. Los mismos se encuentran ubicados en las zonas más vulneradas del país.

3.1.1 La Mesa de Gestión Local

Ahora bien en cuanto a la forma de organización interna y toma de decisiones en cada CIC, el modelo de gestión participativo y comunitario antes descrito, se materializa en la conformación de una Mesa de Gestión Local. “Las Mesas de Gestión son espacios de encuentro y participación comunitaria, abiertos y democráticos, que suman voces y miradas para generar transformaciones colectivas” (MDS, s/f, p.7) Estas voces que se suman estarían dadas por la presencia en la Mesa de Gestión Local de diversos actores territoriales tales como: referentes gubernamentales de los tres estamentos del Estado (Nacional, Provincial y Municipal), instituciones educativas, asociaciones vecinales, clubes, iglesias, cooperativas de trabajo, organizaciones sociales y políticas, técnicos, personal del CIC y vecinos en general.

Los actores que conforman la Mesa, dentro de la misma, se constituyen en condiciones de paridad sin que posean rangos o jerarquías, debiendo las opiniones ser valoradas de la misma forma más allá de a quién represente cada interlocutor. No obstante, ante la multiplicidad de actores que las conforman, las Mesas pueden elegir un coordinador/a de mesa cuyo rol estaría relacionado con la convocatoria a reuniones de mesas así como la moderación de dichos encuentros. De este modo las Mesas de Gestión Local constituyen

un “modelo de construcción colectiva basado en el diálogo y el trabajo conjunto”.(MDS, s/f, p.3)

Por último cabe destacar que entre los propósitos y desafíos que poseen las Mesas de Gestión Local se destacan alcanzar la participación plena y efectiva de sus integrantes para garantizar el acceso pleno a derechos y asegurar que todos posean su voz y voto en la resolución de las problemáticas territoriales

3.2 Descripción territorial

A continuación se detallarán una serie de elementos que buscan dar cuenta de la realidad del territorio en cuestión durante el período abordado para el presente trabajo. Debido a la dinámica de continuo cambio que presentan los territorios se han utilizado como fuentes los datos con los que se contaba en el momento de la práctica en servicio.

La ciudad de Mar del Plata pertenece al Partido de General Pueyrredón y según el censo 2010 cuenta con 618.989 habitantes, durante las últimas décadas ha presentado altos porcentajes en lo referido a pobreza e indigencia, que la han posicionado en las ciudades con más pobreza del país. Este hecho se debe, entre otras cuestiones, a la recepción de población de diversos lugares del país que, principalmente en temporada veraniega, se acercan a la ciudad en busca de mejores condiciones de trabajo y vivienda.

El CIC donde se realizó la práctica en servicio se encuentra ubicado en el noroeste de la ciudad de Mar del Plata, en la intersección de las calles Rauch y Santa Cruz, en uno de los límites del barrio Malvinas Argentinas lindante con el barrio Libertad y el barrio Feliz³. Dado que desde un inicio participaron en el mencionado CIC vecinos del barrio Virgen de Luján⁴ dicho barrio también será tenido en cuenta a la hora de caracterizar al territorio.

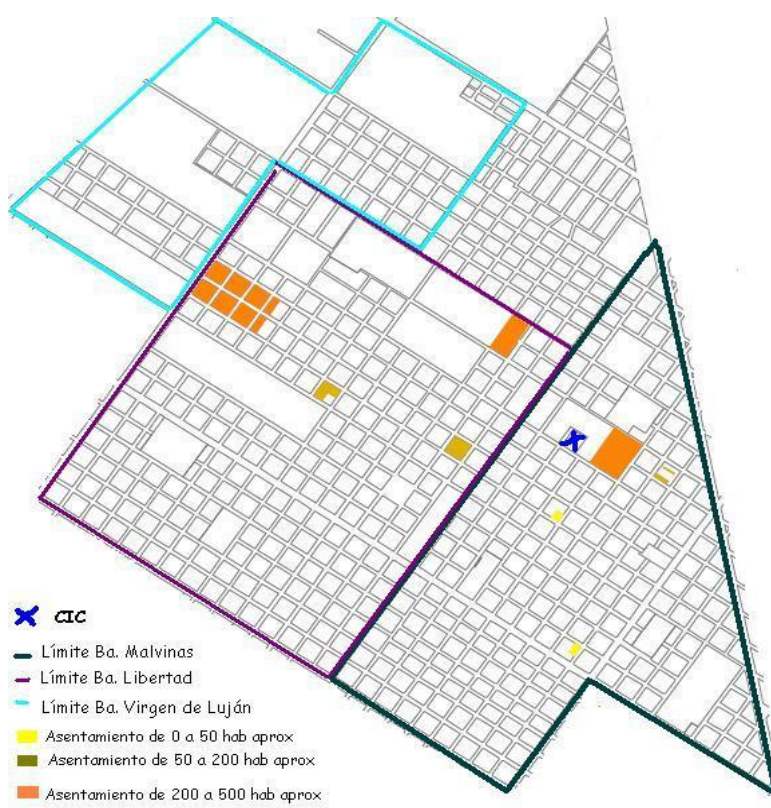
³ El barrio Feliz ha obtenido su reconocimiento como sociedad de fomento y barrio desde el 2009 por lo que aún no existe una fuerte identificación del mismo como entidad autónoma. Con anterioridad dicha población formaba parte del barrio Malvinas y Libertad. Dado que ninguna fuente secundaria consultada lo reconoce como un barrio en sí mismo autónomo los datos volcados se referirán a los barrios Malvinas, Libertad y Virgen de Luján.

⁴ Dicho barrio se encuentra un poco más alejado de los otros tres mencionados (ver mapa)

Datos poblacionales⁵:

Barrio	Cantidad de habitantes
Virgen de Luján	2624
Malvinas	11480
Libertad	17961
Total	32065

Zona de influencia del CIC Zona Norte



De lo antes detallado se desprende la amplitud y diversidad de los barrios aledaños al CIC, por dicho motivo se ha decidido realizar una breve caracterización de cada uno en forma separada.

Barrio Malvinas Argentinas

⁵ Datos brindados por el CEIEM (Centro de información estratégica municipal) pertenecientes al censo 2010. Para mayor información consultar: <http://www.mardelplata.gob.ar/5006050000>

Cuenta con los servicios de alumbrado público, gas natural, cloacas, recolección de residuos. Las calles, en el sector comprendido entre las avenidas Luro y Libertad, son mayoritariamente de asfalto y en el sector comprendido entre la Av Libertad y la vía del ferrocarril son principalmente de tierra.

Al mismo se puede acceder a partir de cinco líneas de transporte urbano.

Con relación a la cuestión habitacional, predominan en general las viviendas de material (ladrillo y cemento). Un dato importante a tener en cuenta es que el barrio Malvinas Argentinas, si bien es frecuentemente catalogado como “clase media”⁶ presenta en su interior la existencia de cuatro asentamientos⁷. De esto se deducen fuertes diferencias socio-económicas en los habitantes de un mismo territorio.

Si se analiza con atención el mapa presentado con antelación, se podrá observar que tres de los cuatro asentamientos existentes se encuentran cercanos entre ellos y se ubican en las adyacencias del CIC. En lo que respecta al asentamiento ubicado frente al CIC se destaca la presencia de adultos mayores, muchos de ellos en hogares unipersonales.

Estas diferencias socio-económicas dentro del mismo barrio se visualizan también por la (existencia o ausencia) de asfalto en las calles, los materiales de construcción de las viviendas, acceso a los servicios básico, etc.

Barrio Libertad

Zona en constante crecimiento, cuenta con los servicios de alumbrado público, luz eléctrica, gas natural y recolección de residuos. No posee agua corriente ni cloacas, los vecinos suelen extraer el agua por medio de motobombeador o de bombas manuales, en menor escala. Varias familias disponen de agua corriente pero las conexiones son clandestinas, tomadas de una cañería que pasa por el barrio. Se duda de la potabilidad de la misma ya que las conexiones son muy precarias realizadas con mangueras o caños poco resistentes, superficiales y expuestos a las inclemencias del tiempo.

⁶ Cfr. EIEM (2005): *Historia del barrio Malvinas Argentinas Mar del Plata*. Departamentos de Servicios Gráficos Universidad Nacional de Mar del Plata. Pág 7

⁷ Información extraída del CEIEM: (Centro de información estratégica municipal) publicada en la página oficial de la Municipalidad del Partido de General Pueyrredón: <http://www.mardelplata.gob.ar/Index00.asp>

Debido a la proliferación de estas conexiones, en ciertas épocas del año, disminuye notablemente la presión del agua y deben recurrir a otros métodos de extracción o permanecer sin el servicio durante varias horas del día.

En algunos sectores del barrio visualiza falta de acceso a servicios públicos y se reconoce la necesidad de mantenimiento en la infraestructura (alumbrado, asfalto, cloacas)

A este sector de la ciudad se accede por tres líneas de colectivo. Las calles son mayoritariamente de tierra, algunas de ellas se vuelven prácticamente intransitables los días de lluvia. Esto dificulta la circulación del transporte público.

Se encuentra poblada en su mayoría por matrimonios jóvenes y familias provenientes del interior del país, que se trasladan en busca de mejores oportunidades de trabajo.

Posee fuerte movilidad poblacional y debido a un loteo de terrenos que se realizó hace algunos años, es permanente la llegada de nuevas familias a la zona con un elevado número de hijos en la mayoría de los casos.

Se aprecia la existencia de cuatro asentamientos, dos de ellos muy populosos.

Barrio Virgen de Luján

El acceso al barrio se realiza a partir de cinco líneas de colectivo, las mismas circulan por las calles que bordean al barrio por lo que los vecinos se ven obligados a caminar varias cuadras para acceder a sus hogares. Las calles no poseen asfalto.

El sector cuenta con los servicios de agua corriente, gas natural y luz eléctrica. Desde hace algún tiempo los vecinos demandan la construcción de las cloacas. Dado que es un barrio que cuenta con relativamente pocos años prácticamente no existen instituciones en la zona a excepción de la sociedad de fomento y una comunidad eclesial de base (culto católico) dependiente de una parroquia ubicada en el barrio Malvinas.

Cabe destacar la existencia de un basural a cielo abierto que posee residuos patológicos.

Aspectos generales

En cuanto a la **Atención primaria de la Salud**, en los tres barrios mencionados, existen dos sub-centros de salud y una unidad sanitaria⁸ encargadas de cubrir las demandas de la zona. Cada uno de ellos posee un área programática, es decir, una delimitación territorial de la población a la que atiende. Por este motivo, cuando una persona concurre a alguno de ellos debe declarar su domicilio y, en caso de estar por fuera del área programática de ese centro, no es atendido sino que es derivado a la institución programada para esa dirección. Dadas las dificultades presentadas en repetidas ocasiones para el acceso a turnos o la falta de especialistas muchos vecinos prefieren atenderse en el Hospital Materno Infantil o en el Hospital Regional de Agudos ya que, si bien presentan mayor distancia geográfica por lo general poseen garantía de atención. Estas dificultades en el acceso desmotivan, muchas veces, la realización de controles periódicos.

En lo que respecta a las **necesidades y problemáticas** explicitadas el inicio de la inserción podemos enunciar:

- Dificultades en el acceso a la Atención Primaria de la Salud por un sector del Barrio Malvinas y por el Barrio Virgen de Luján.
- Existencia de basurales, esencialmente uno enfrente al CIC donde se producen quemaduras repetidas por los vecinos. Siendo el mismo un riesgo para la salud comunal.
- Ausencia de espacios recreativos para niños y jóvenes. Principalmente inexistencia de una plaza en todo el barrio Malvinas Argentinas
- Situaciones de venta y consumo de drogas.
- Necesidad de una escuela secundaria de adultos para la zona.
- Saturación del cupo en los jardines de la zona.
- Ausencia de un jardín maternal gratuito.
- Problemas de inseguridad.

⁸ En la ciudad de Mar del Plata la Atención Primaria de la Salud está a cargo exclusivamente de la esfera municipal. La diferenciación entre centro, sub-centro y unidad sanitaria se basa en la cantidad de servicios y complejidad que cada institución brinda, siendo centro la de mayor complejidad. Para mayor información consultar: <http://www.mardelplata.gob.ar/Index00.asp>

- Necesidad de finalizar e inaugurar el CIC

En el desarrollo anterior se ha intentado dar cuenta de *los nudos más problemáticos* (Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2003) identificados en el momento de inserción en el territorio designado.

3.3 Preguntas iniciales

Como se detalló con anterioridad el presente trabajo posee como objetivo sistematizar la experiencia de conformación de la mesa de gestión local del CIC “Zona Norte” de la ciudad de Mar del Plata. Se sistematizarán los eventos ocurridos entre noviembre de 2010 y noviembre de 2011, ya que se esta forma se da cuenta del primer año de vida de la Mesa de Gestión Local.

El eje de la sistematización estará centrado en la categoría participación. La misma será abordada desde tres ángulos:

1. Desde la forma en que es planteada en política social, en este caso cómo es definida en el proyecto CIC
2. Desde la Mesa de Gestión Local como actor colectivo en sí mismo
3. A partir de las prácticas y discursos que expresaron los diversos actores al interior de la Mesa de Gestión Local

Se ha optado por este abordaje ya que se considera que la participación constituye una categoría multidimensional que en cada realidad concreta presenta múltiples entrecruzamientos y que es necesario analizarlos para conocer las características de las instancias participativas en territorio

3.4 Recuperación del proceso vivido

Sistematizar y describir un año repleto de actividades en el cual intervinieron múltiples actores puede llegar a convertirse en una tarea excesivamente ardua y engorrosa. Por tal motivo, se ha decidido estructurar esta sección de la siguiente manera: en un primer apartado, “el proceso de inserción territorial”, se realiza una breve descripción de los eventos ocurridos con antelación a la

primera reunión de Mesa de Gestión Local, se ha considerado pertinente realizar dicha reseña ya que de esta forma se le brinda al lector una serie de elementos que dan cuenta del mapa de situación al momento de la inserción. Luego se procede a publicar de forma cronológica los principales eventos ocurridos durante noviembre de 2010 y noviembre de 2011 a partir de una línea del tiempo. Por último, en un mapa conceptual se presentan los aspectos relacionales entre los diferentes actores participantes del proceso.

Para finalizar se quisiera destacar que la separación rigurosa de los momentos de sistematización que hacen referencia a la recuperación del proceso vivido y su interpretación crítica responde principalmente a un ejercicio académico. Como se señaló con anterioridad, ninguna sistematización es neutra por lo que ya al momento de relatar o describir una secuencia de hechos se está adoptando una postura al respecto. Se realiza esta aclaración debido a que se han entrelazado algunos aportes conceptuales durante este momento que busca es más descriptivo, las incorporaciones teóricas buscan propiciar interrogantes sobre la situación a analizar.

3.4.1 El proceso de inserción territorial

La incorporación a la práctica en servicio en octubre de 2010 tuvo como objetivo central la conformación de la Mesa de Gestión Local del CIC ubicado en el barrio Malvinas Argentinas de la ciudad de Mar del Plata. Al momento de la inserción el edificio del CIC se hallaba a medio edificar y dicha construcción había sido interrumpida por, al menos, un año. La finalización del edificio, en el acuerdo firmado entre el municipio y la nación estaba estimada para el año 2009. El CIC entonces, consistía en una construcción abandonada, llena de pastizales que utilizaban los vecinos del barrio como espacio para darle de comer a sus caballos.⁹

En una primera instancia, se buscó realizar un mapeo de los actores del barrio mencionado así como del barrio vecino (barrio Libertad) dado que el edificio del CIC se encuentra emplazado casi en el límite de ambos barrios. Para dicha

⁹ Fotos ilustrativas en el anexo

tarea se conformó un equipo de trabajo con el Servicio Social municipal correspondiente a la zona. A medida que se realizaba el mapeo, se realizaba una convocatoria a la primera reunión de Mesa de Gestión Local donde se invitaban a todos los actores relevados así como a los vecinos en general. Aquí pueden iniciarse una serie de interrogantes ¿Quién decide cuando se llama a participar? (Heras, et al, 2010, p.63) si bien el, si se quiere, mandato participativo está en la constitución del proyecto CIC el mismo no se plasmaba en una realidad concreta y una vez que dicho llamado comienza a movilizarse ¿qué tipo de participación se espera y estimula? Los autores también nos señalan la importancia de analizar el contenido político de la participación

“No se cuestiona si la participación beneficia de modos diferentes a sectores diferentes de la población, ni se pone de relieve si ciertos tipos de formas de generar y garantizar la participación pueden tener influencias diferentes en sectores distintos (...) es necesario tener en cuenta más claramente quién se beneficia de qué, y cómo participa (quién) en la toma de (qué) decisiones” (Heras, et al, 2010, p.62.)

Una vez que ese llamado a la participación comenzó a materializarse los diferentes intereses entorno al CIC comenzaron a visibilizarse. Así durante el proceso de convocatoria a la primera reunión de Mesa de Gestión Local se recibieron amenazas telefónicas por parte de integrantes de una de las cooperativas encargadas de la construcción del edificio del CIC. En la misma se prohibía, de una forma algo violenta verbalmente, el uso del edificio del CIC por cualquier persona que no fuera parte de las cooperativas. Así aquel edificio aparentemente abandonado daba cuenta de un entramado de intereses que sostenía dicho estado. Di Virgilio y Galizi (2009) expresan que el concepto de entramado

“da cuenta de los actores que participan en los procesos de (...) políticas sociales, evitando su descripción en forma aislada, permitiendo reconstruir las relaciones existentes entre ellos y asociando los atributos del entramado a las redes de gestión desarrolladas en la implementación” (p.319)

Los diversos actores que constituían dicho entramado así como las relaciones entre los mismos comenzaron a emerger al momento de convocar a la primera reunión de Mesa de Gestión Local.

A esta primera reunión también se convocó a la Mesa de Gestión Local del CIC “Martillo” que es el otro CIC existente en la ciudad de Mar del Plata. El mismo ya tenía conformada su Mesa de Gestión desde hacía algunos meses, la situación era, en algunos aspectos, similar ya que su edificio tampoco se encontraba finalizado, sin embargo se presentaba avanzado respecto del barrio Malvinas. Cabe destacar que las cooperativas encargadas de la construcción eran diferentes en cada CIC y que, las pertenecientes al barrio Martillo, participaron activamente en la Mesa de Gestión Local de dicho CIC.

Finalmente la primera reunión de Mesa de Gestión Local del CIC Zona Norte se realizó el 29 de noviembre de 2010, al lado del edificio del CIC y contó con la participación de alrededor de cuarenta personas. De allí en adelante la Mesa se reunió de manera ininterrumpida como se podrá visualizar en la línea del tiempo que se presenta a continuación.

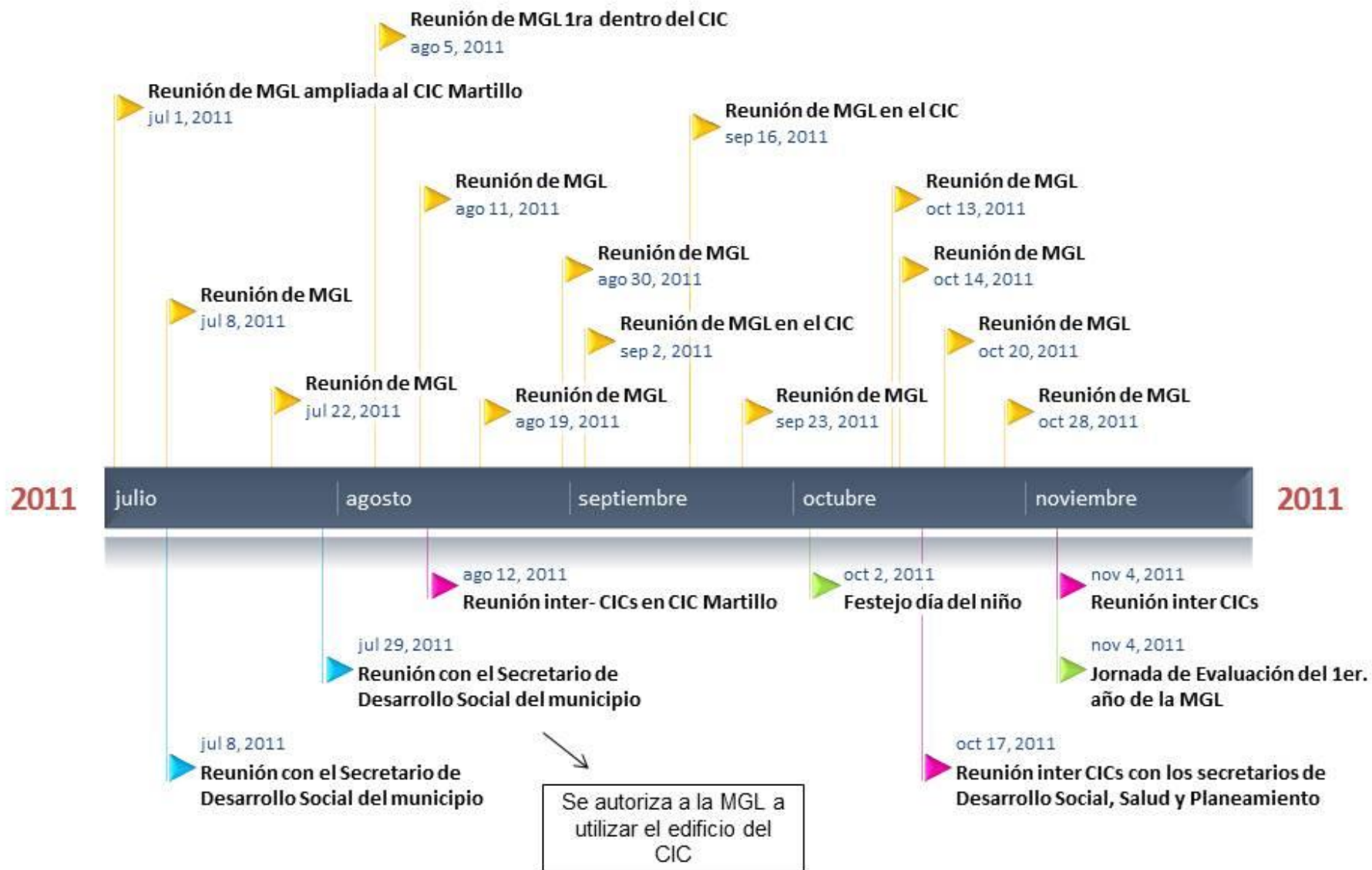
3.4.2 Cronología de los eventos destacados del primer año de la Mesa de Gestión Local

Ahora se exhiben de manera gráfica los eventos que resultaron significativos durante el primer año de existencia de la Mesa de Gestión Local. En lo que respecta a las reuniones de Mesa se detalla el lugar donde se realizó cada una ya que la utilización del edificio del CIC (aún en las condiciones deterioradas en las que se encontraba al inicio de la inserción) resultó un elemento de disputa durante varios meses. Además de marcar cuando se realizaron las reuniones de Mesa de Gestión Local, también se señalan otras reuniones o eventos que se consideran relevantes, la importancia de los mismos será desarrollada más adelante durante el proceso de interpretación crítica.



Gestiones para lograr una reunión con el secretario de Desarrollo Social del Municipio 11/29/2010 - 2/17/2011



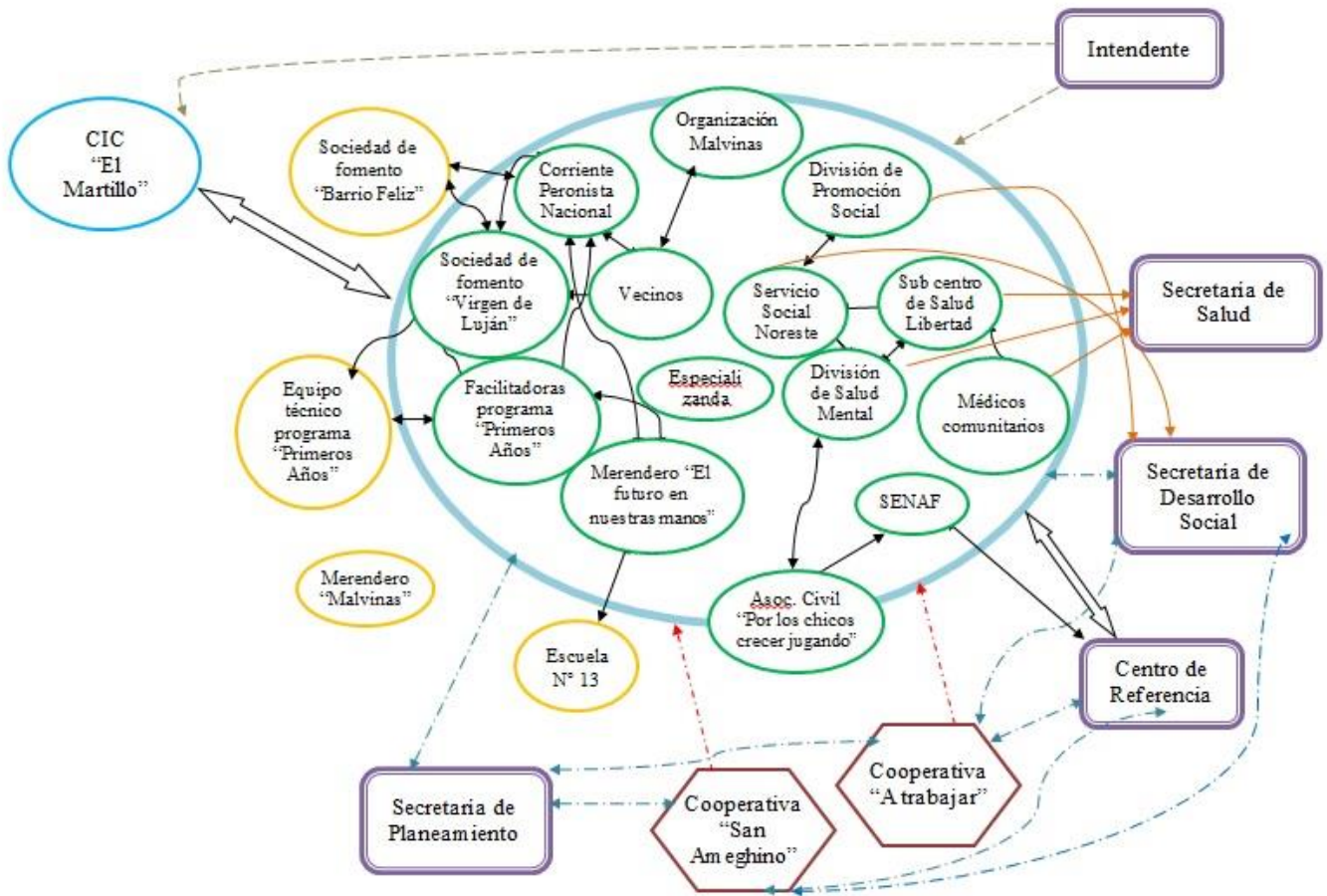


3.4.2 Los actores de la Mesa de Gestión Local

El mapa de situación vincular se realizó en base a los actores que participaron de la mesa de gestión y aquellos que tuvieron algún tipo de incidencia en la finalización de obra del edificio del CIC. A saber:

1. Sociedad de fomento Virgen de Luján
2. Sociedad de fomento Barrio Feliz
3. Secretaría de Desarrollo Social del Municipio
4. Secretaría de Salud del Municipio
5. Asociación civil por los chicos crecer jugando
6. Asociación Civil “El futuro en nuestras manos” (partido humanista)
7. Sub-centro de salud Libertad
8. Equipo técnico perteneciente al Programa Nacional de desarrollo Infantil primeros Años
9. Facilitadoras primeros años
10. Centro de Referencia a través del equipo técnico del programa familias
11. Especializanda
12. Cooperativa “A trabajar” perteneciente a la Corriente Clasista y Combativa
13. Cooperativa “San Ameghino” perteneciente a la FTV
14. Servicio Social Noreste dependiente de la división de Promoción Social del Municipio
15. Área de Salud Mental del Municipio
16. Escuela N°13
17. División de Promoción Social dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio
18. Referente de la Corriente Peronista Nacional
19. Vecinos

20. CIC Barrio El Martillo



REFERENCIAS

Vinculaciones y articulaciones por fuera de la Mesa de Gestión Local \longleftrightarrow

Vinculación conflictiva \dashrightarrow

División o institución dependiente de \longrightarrow

Sin vinculación directa \dashrightarrow

Intermitencia entre vinculaciones positivas y conflictivas $\dashleftarrow \dashrightarrow$

Articulación desde el espacio de la Mesa de Gestión Local \longleftrightarrow

Organizaciones que participaron de la Mesa de Gestión Local pero que luego dejaron de hacerlo \circ

Organizaciones e instituciones pertenecientes a la Mesa de Gestión Local \circ

Mesa de Gestión Local \circ

Dado que al interior de la mesa, durante el período abordado, no se explicitaron fuertes conflictos, sin embargo, por fuera del espacio de la misma muchos de

los actores se vinculaban y realizaban una serie de actividades en conjunto, estas relaciones daban cuenta de un vínculo más consolidado con algunos actores que con otros. Por dicho motivo se decidió expresar las relaciones a partir de la vinculación de esos actores en otros espacios.

Las relaciones y articulaciones que no están explicitadas en el mapa se desconocen.

Como se observa la relación de la Mesa de Gestión Local con el Estado municipal fue ambigua, ya que, el municipio aparece como actor con fuerte presencia y heterogéneo. En él se conjugaron diferentes instancias y sectores con diversos grados de decisión política y/o administrativa. Las instituciones municipales¹⁰, en su gran mayoría, poseían una presencia activa en la Mesa de Gestión Local sin embargo otros sectores del municipio no sólo lo participan sino que aparecieron como obstaculizadores de los proyectos llevados adelante.

La presencia de varias organizaciones de base y vecinos de la zona en la Mesa de Gestión Local le dio una impronta particular que no se dio en el caso de la Mesa del CIC Martillo. La participación directa de vecinos le dio un fuerte peso a la realidad barrial y zonal por fuera de la mirada de los “expertos”. Sin embargo, varios vecinos y organizaciones dejaron de participar dadas las constantes frustraciones que generaba la ausencia de respuestas por parte del municipio. Sobre este punto en particular Montero (2004) nos recuerda la importancia de la afectividad en los procesos psicosociales y la necesidad de tenerla en cuenta ya que la misma puede tanto favorecer como obstaculizar los procesos sociales.

La vinculación con las cooperativas fue conflictiva desde la conformación de la Mesa de Gestión Local a pesar de los reiterados intentos de la misma para generar instancias de diálogo. Esta situación se visualizó como un fuerte obstaculizador en el proceso.

¹⁰ Que trabajan en la zona de influencia del CIC.

Respecto de la relación inter-mesas, la misma se inició a partir de la participación ambas mesas en el encuentro provincial de Mesas de Gestión Local. Se sostuvieron reuniones intermitentes y se elevaron reclamos conjuntos al municipio.

Por último cabe destacar que no participó ninguna instancia del Estado Provincial del espacio de la Mesa de Gestión Local durante el período analizado

CAPÍTULO 4. INTERPRETACIÓN CRÍTICA

La participación en el proyecto CIC

Como ya se desarrolló oportunamente, en el apartado conceptual, el proyecto CIC propugna una participación plena, entendiéndola no sólo un espacio de presencia física sino también como la posibilidad de debate y resolución colectiva. Es necesario destacar que si bien los actores no participan del proceso de formulación de la política el proyecto actúa de marco dando margen de acción a los actores al otorgarles condiciones de paridad a la hora de integrar la Mesa de Gestión Local.

En el caso estudiado, la posibilidad de integrar la Mesa sin ningún tipo de restricción permitió a los vecinos y organizaciones de la zona empoderarse y formar parte de la discusión en torno al CIC. Dicho proceso fue complejo y no se limitó solo al debate sino que posibilitó el desarrollo de diversas acciones. Así la posibilidad de *voz y voto* que se le otorga a la Mesa de Gestión Local en el proyecto se tradujo en la constitución de un actor colectivo que comenzó a argumentar y accionar en torno a las problemáticas de la zona

El hecho de que estuvieran plasmadas por escrito las funciones de los CICs y de las Mesas de Gestión dio herramientas concretas a los actores para poder bregar por sus derechos ante sectores que no querían tomar a la Mesa de Gestión Local como un interlocutor válido. De esta forma el CIC “Zona Norte” posibilitó un espacio de regulación de encuentro e identificación de actores permitiendo la expresión activa de la participación organizada e implicando la configuración de una forma de hacer política desde la “unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas que generan sinergias entre las capacidades sociales y humanas (...) poniendo en el centro de la escena a la persona, sus necesidades y sus derechos”(Kirchner, 2010, p.20)

Por último se puede asociar¹¹ al proyecto CIC a modelos cogestivos de política social donde existe la posibilidad de mutua influencia a partir de la existencia de un Estado que estimula dicha relación.

La participación de la mesa de gestión local

Es importante destacar que la constitución como actor colectivo de la Mesa de Gestión ya implica un gran acto de participación en sí mismo. Sin embargo, resulta pertinente identificar los elementos o estrategias que se consideran favorecieron el proceso de conformación y consolidación de armado de la Mesa de Gestión Local, algunos de los más destacados son:

a) La disputa por la utilización del edificio del CIC:

Como se puede observar en la línea del tiempo, la Mesa estuvo reuniéndose durante diez meses hasta que finalmente logró la autorización municipal para utilizar el espacio físico del CIC siempre y cuando se hiciera “*responsable del estado del mismo*”¹². Esta última frase pareciera contener cierta ironía, si tomamos en cuenta el estado de descuido y deterioro que presentaba la construcción al inicio del proceso, sumado a los sucesivos robos y actos de vandalismo que padeció la edificación mientras se encontraba en estado de aparente abandono.

Que la Mesa de Gestión Local haya podido apropiarse del edificio del CIC fue una gran batalla ganada, sin embargo, es necesario destacar que fue un proceso arduo que, si bien obtuvo un resultado positivo, actuó como un gran obstaculizador durante la mayoría del tiempo analizado en este trabajo. En un inicio, durante los meses de diciembre a marzo, reunirse en lugares de manera itinerante no le daba a la mesa la visibilidad barrial, ya que las reuniones iban rotando y se realizaban en los espacios físicos de las diferentes organizaciones que conformaban la mesa. La decisión de no utilizar el CIC (ni siquiera el patio) había estado dada por las amenazas recibidas, en primera instancia, de manera telefónica por parte de una de las cooperativas encargadas de la

¹¹ Se reconoce que el proyecto CIC no es un modelo co gestivo en sentido estricto pero si se visualizann entre los mismos diversos elementos comunes

¹² Frase extraída de la síntesis de la reunión con el Secretario de Desarrollo Social del Municipio del día 29/07/11

construcción. En un segundo momento se seguían recibiendo amenazas pero ya no de forma directa, sino siempre mediada por algún tercero: un vecino, el sereno del CIC, etc. Es decir en esta segunda etapa las cooperativas no confrontaban directamente pero siempre llegaba algún “mensaje”, en forma de rumor o comentario, sobre lo que le sucedería a los integrantes de la mesa si se reunían adentro o afuera del CIC. Ante este escenario la Mesa planteó la situación a Desarrollo Social del municipio (una vez que pudo concretar una reunión ya la misma requirió cuatro meses de gestiones) donde se adujo que existía responsabilidad civil de las cooperativas sobre la obra. Dicho argumento se extendió durante varios meses.

Retomando el proceso respecto del espacio de reunión de la Mesa de Gestión Local, la misma evaluó en febrero de 2011 la necesidad de generar presencia en el CIC, es así que aún a riesgo de que las amenazas se materializaran comenzó a reunirse afuera del CIC a partir de marzo. Nunca se registraron situaciones de violencia física y la mesa continuó reuniéndose allí hasta mayo cuando las condiciones climáticas dificultaron la realización de reuniones a la intemperie.

Fue recién a partir de agosto de 2011, luego de diez meses de reclamos, que la Mesa de Gestión obtuvo el permiso oficial por parte del municipio para ingresar al CIC

b) El armado de pautas internas de funcionamiento: en marzo de 2011 la Mesa visualizó la necesidad de pensar y debatir respecto de cómo sería su funcionamiento y el del CIC una vez que fuera inaugurado; para ello se convocó a una reunión extraordinaria. En ella se compartieron y confrontaron los pareceres de las diversas organizaciones. Las conclusiones se pusieron por escrito y tenían como finalidad definir una serie de criterios básicos para garantizar el funcionamiento democrático de la Mesa de Gestión Local y del Centro Integrador Comunitario. El hecho de poder debatir y analizar las propias pautas de funcionamiento constituye un acto de empoderamiento y le da mayor legitimidad a los acuerdos logrados ya que los mismos no fueron impuestos desde afuera sino que se acordaron colectivamente.

c) El encuentro provincial de mesas de gestión: dicho encuentro, que se realizó en la ciudad de Chapadmalal durante mayo de 2011, motivó fuertemente a los participantes de la mesa. Es necesario destacar que hasta ese momento la Mesa seguía sin poder ingresar al CIC y que si bien se reunía desde hacía ya seis meses no se podían visualizar logros concretos más allá de la continuidad de las reuniones. La posibilidad de compartir y conocer experiencias de otros Centro Integradores estimuló las ganas de continuar luchando además de ahondar en la información respecto de la finalidad del proyecto CIC.

d) La conformación de espacios inter-CICs: si bien desde un inicio se contó con la presencia de actores pertenecientes a la otra mesa de gestión existente en la ciudad¹³, la relación entre ambas mesas no siempre fue cordial, existiendo momentos donde se planteó cierto distanciamiento. Fue a partir de la participación de ambas Mesas en el encuentro provincial de Mesas de Gestión en Chapadmalal que se acordó generar reuniones inter CICs que buscaban aunar criterios y la unificación de fuerzas ante los reclamos que se le realizaban al municipio. Esta instancia fortaleció al espacio de la Mesa de Gestión Local del CIC Zona Norte especialmente en momentos en que la mesa comenzaba a desmembrarse ante la ausencia de respuestas por parte del Estado municipal.

e) El proceso de selección de agentes sanitarios: durante agosto de 2011 la secretaría de salud del municipio comunicó que ya había seleccionado a los agentes sanitarios¹⁴ que se desempeñarían en el CIC Zona Norte. Dado que entre los requerimientos para ser seleccionado figuraban: “ser parte de la comunidad donde este inserta el CIC y poseer algún tipo de trabajo comunitario¹⁵” y que la Mesa no había sido consultada ni avisada de dicha convocatoria; inmediatamente se presentó una queja a la mencionada secretaría. La misma accedió a darle incidencia a la Mesa por lo que se

¹³ Como ya se detalló a la primera reunión de Mesa de Gestión Local del CIC “Zona Norte” asistieron vecinos pertenecientes a la Meda de Gestión del CIC Martillo y contaron cuál era su experiencia hasta el momento

¹⁴ Esta figura es parte del programa “Médicos Comunitarios” y corresponde a referentes comunitarios que realizan su formación dentro del programa

¹⁵ Estos requerimientos fueron definidos por el municipio

procedió de la siguiente forma: las organizaciones de la zona y vecinos interesados pudieron presentarse como candidatos, luego la Mesa de Gestión Local seleccionó, a partir del voto secreto, a un listado de postulantes teniendo en cuenta los antecedentes de participación comunitaria de cada uno. Dicho listado fue elevado al municipio y este de allí seleccionó a quienes fueron parte efectiva del programa. Como resultado de dicho proceso todos los agentes sanitarios eran vecinos de la zona, que poseían experiencia comunitaria y que contaban con el aval de las organizaciones del territorio. Esta experiencia resultó positiva desde múltiples aspectos: primero porque implicó un proceso de lucha con el municipio que de forma vertical quería definir a los integrantes del programa “Médicos Comunitarios” sin tener en cuenta los pareceres de las organizaciones y habitantes de la zona, segundo porque dentro de las necesidades explicitadas por los vecinos figuraban la generación de fuentes genuinas de trabajo y formación y, por último, porque de esta forma también obstruyó la perpetuación de prácticas clientelares que suelen intercambiar fuentes laborales por determinado tipo de favores o alianzas.

f) La forma de selección del coordinador y personal del CIC: desde una lógica similar a la recién relatada, la Mesa de Gestión Local desde un inicio planteó a la secretaría de desarrollo social municipal que quería tener incidencia en el proceso de selección de cargos del personal del CIC. En lo que respecta al coordinador el requisito que presentaba el municipio es que fuera un trabajador social por dicho motivo se acordó que fuera uno de los trabajadores sociales que ya participaban activamente en la mesa¹⁶. En cuanto al personal administrativo y de limpieza, tanto los actores participantes de la Mesa de Gestión como otras organizaciones de la zona, pudieron enviar curriculums de las personas interesadas en los cargos¹⁷, así el municipio realizó una serie de entrevistas y comunicó quienes habían sido seleccionados aproximadamente en octubre de 2011. Sin embargo dichos cargos no fueron sustanciados hasta junio de 2012

¹⁶ Si bien las gestiones y acuerdos sobre los el coordinador se hicieron prácticamente desde el inicio del proceso, la designación formal del mismo no se realizó hasta agosto de 2012.

¹⁷ Los requerimientos que puso en este caso el municipio fue: para los aspirantes al cargo administrativo poseer secundario completo y para los aspirantes a los cargos de limpieza primaria completa

g) La generación de diversas actividades barriales: en la línea del tiempo se detallaron diferentes actividades tales como la jornada de divulgación del CIC, los talleres y encuestas de salud, el festejo del día del niño entre otras. Estas actividades fortalecieron la formación y consolidación de la mesa por diversos motivos:

- ✓ Porque fueron instancias donde se materializaba algún tipo de respuesta a necesidades planteadas en la zona, principalmente en lo que concierne a la atención primaria de la salud.
- ✓ Porque a partir de ellas muchas organizaciones o vecinos se integraron a la Mesa de Gestión Local
- ✓ Porque generaron visibilidad en la zona y la ciudad al mostrar que en el “edificio abandonado” había actividad y que ya no se encontraba tan desamparado
- ✓ Porque permitieron difundir información sobre qué consistía el proyecto CIC
- ✓ Porque fortalecieron el interior de la mesa ante la posibilidad de materializar acciones concretas

h) Evaluación y festejo del primer año de vida de la Mesa de Gestión Local: cuando la Mesa, en marzo de 2011, discutió respecto de sus criterios de organización interna estipuló la necesidad de realizar evaluaciones periódicas de su proceso para poder así analizar como transitaba su andar por fuera de la urgencia de los eventos cotidianos. Es así que hacia noviembre de 2011 se realizó una reunión de evaluación del primer año de constitución de la mesa como actor colectivo. En dicho evento se examinaron fortalezas y debilidades y se proyectaron acciones para el siguiente año. Además de este momento reflexivo se propició un espacio para la celebración por los logros alcanzados. Esta instancia posibilitó a la Mesa recapitular sobre todos los sucesos del año, visualizar logros y estimularla para la continuidad del proceso. También posibilitó estrechar lazos entre los diferentes actores integrantes de la Mesa de Gestión Local.

Las situaciones antes descriptas permiten visualizar las instancias participativas de la Mesa de Gestión como actor colectivo durante el período

analizado. En ellas la mesa posee un rol activo siendo la promotora de diversas acciones a pesar de las fuertes resistencias encontradas.

La participación desde los diferentes actores integrantes del proceso

Como claramente se puede observar en el mapa conceptual la Mesa de Gestión Local estaba conformada y se relacionaba con múltiples actores. Cada uno de los cuales poseía una percepción particular en lo que respecta a la participación. Dichas percepciones se entrecruzaban continuamente y buscaban plasmarse en realidades por lo general disímiles.

Ya desde las primeras reuniones de Mesa surgió la necesidad de, algunos sectores, de replicar instancias participativas anteriores o pre-existentes. Por ejemplo algunos fomentistas propusieron elegir un presidente de Mesa de Gestión y armar comisiones a poco de iniciar el proceso. Esta moción fue desechada por el resto de la Mesa ya que ni la cantidad de integrante ni la cantidad de actividades hacían necesaria la conformación de este tipo de estructura. A su vez, había sido objeto de dialogo en reiteradas oportunidades la necesidad de sostener una estructura horizontal al interior de la Mesa.

Más adelante en el proceso, ante el ingreso y egreso de actores a la Mesa surgió la discusión por quiénes conformaban la Mesa de Gestión Local. Así algunas organizaciones asociaban la participación solamente con la presencia física en todos los eventos que se fueron sucediendo. Es necesario recordar que durante la segunda mitad de año 2011 a partir la definición de encuentros semanales, las reuniones inter CIC, las reuniones con las diferentes secretarías del municipio y los diversos eventos hicieron que las reuniones en las cuales la Mesa de Gestión Local debía tener presencia se multiplicaran por lo que sostener la asistencia a todas ellas resultó muy difícil para varios actores; principalmente para aquellos que tenían otras responsabilidades tales como trabajo o cuidado de los hijos.

En cuanto a la percepción de la participación por parte del municipio¹⁸, durante el proceso, se pudo observar como el mismo fomentaba instancias de pseudo-participación siendo entendidas las mismas como la mera comunicación vertical de las decisiones tomadas. La tendencia a relacionarse con el CIC como una institución municipal más fue resistida en varias ocasiones por la Mesa.

También se pudo visualizar la participación ocasional de otras organizaciones con incidencia en el territorio. La asistencia puntual de las mismas a algunas reuniones de Mesa de Gestión estaba dada principalmente por la intención de plasmar sus intereses y analizar si la mesa coincidía con los mismos. Si esto no era así rápidamente se abandonaba la asistencia a las reuniones. Uno de los ejemplos más destacados es el de la sociedad de fomento del barrio Malvinas. La misma fue convocada desde un inicio a participar de las reuniones sin embargo, sus integrantes expresaron desde un primer encuentro su disconformidad con el hecho de que el edificio del CIC fuera construido en terreno donde se encontraba emplazado ya que, de acuerdo a sus expresiones, dicho terreno estaba solicitado por la sociedad de fomento desde hacía varios años para la implementación de una plaza en el barrio. Diversas organizaciones participantes de la Mesa presentaban sus críticas respecto de la forma de organización de dicha sociedad de fomento y la tildaban de cerrada hacia su interior y de desatender el sector del barrio Malvinas que se encontraba en mayor situación de vulnerabilidad. La mencionada sociedad de fomento, en todo el período analizado, sólo asistió a una reunión de Mesa de Gestión Local. En dicha reunión concurrió con los planos del terreno donde se encuentra emplazado el CIC y con documentación que daba cuenta de la solicitud de dicho terreno para los fines antes mencionados.

A pesar de las percepciones relatadas la constitución de la Mesa de Gestión Local como un espacio de participación horizontal y colectiva estuvo dada por la predisposición de diversos actores para que así ocurriese. Dicho proceso fue

¹⁸ Aquí se hace referencia a los funcionarios encargados de las diversas secretarías porque, como ya se detalló, el municipio resultó ser un actor heterogéneo que planteaba diferentes modalidades y acciones.

resultado de intensos debates y confrontaciones tanto al interior de la Mesa como con el resto de los actores.

También se quisiera destacar que estas tres perspectivas se entrelazan continuamente en los territorios dándole una impronta particular a los procesos participativos

Algunas reflexiones en torno a la construcción de la Mesa de Gestión Local como actor colectivo

En el desarrollo precedente se puede observar la diversidad de organizaciones y actores que conformaron la mesa. Cada una con su historia, sus prácticas y proyectos concretos que, en muchas ocasiones, resultaban contrapuestos a la de otras organizaciones presentes en el mismo territorio. Esta heterogeneidad de la sociedad civil hace necesaria centrar la mirada en los proyectos políticos que propugna cada sector. Los proyectos políticos

“son construcciones simbólicas que mantienen relaciones cruciales con el campo de la cultura y con culturas políticas particulares. Estos expresan, por un lado, nuevos principios culturales y, por otro, reproducen también peculiares combinaciones de culturas políticas que muestran la coexistencia y la tensión entre los nuevos y los viejos principios culturales.” (Dagnino et al, 2006, p.29)

En un mismo territorio podemos observar la coexistencia de diferentes culturas políticas siendo muchas participativas y otras no tanto. Al respecto se quisiera destacar el aporte de Guimenez (2004) quien expresa: “toda práctica puede albergar contradicciones y aun cuando hubiera mecanismos de intermediación clientelar esto no invalida el componente participativo, porque forma parte de la historia de conformación de ese sistema de relaciones”(p.6) Esta convivencia de múltiples prácticas participativas dan cuenta de una historia y la conformación de un entramado particular en la singularidad de cada territorio. Las mismas deben ser tenidas en cuenta a la hora de insertarse en los mismos.

Con anterioridad se señaló como el Estado posee un rol activo en la configuración de la sociedad civil y como esta, principalmente durante la instauración del modelo neoliberal, muchas veces construyó su “demanda” en base a la “oferta” estatal. Esta lógica de demanda social en base a la oferta se pudo visibilizar en diferentes reuniones de Mesa de Gestión Local principalmente ante la presencia de algún funcionario/empleado perteneciente a algún estamento estatal con posibilidad de gestionar recursos concretos en territorio. *¿Qué tenés? ¿Qué traes?* eran preguntas frecuentes que dejaban traslucir claramente que la necesidad podría ser “acomodada” en base a los recursos efectivamente disponibles. Este tipo de razonamientos parecieran estar muy arraigados en ciertos sectores e invitan a pensar sobre las posibilidades reales de ciudadanía en los sectores de extrema vulnerabilidad. Es decir, las lógicas que regían en instancias de *ciudadanía de baja intensidad* (O’Donnell, 1993) persisten aún en territorio. También dan cuenta de la necesidad de reconocer las características de las prácticas participativas pre-existentes en territorio. Ya que las mismas moldearan, de alguna forma, las prácticas futuras.

Asimismo se quisiera centrar la atención respecto de los procesos de *de-construcción* y *re-construcción* de las políticas sociales, es decir, de los distintos puntos de clivaje de la implementación de una política social determinada. Los puntos de clivaje “se caracterizan por ser momentos en los cuales los actores toman decisiones dando curso o ejerciendo poder de ‘veto’ para que la política pública tenga lugar” (Catenazzi y Chiara, 2009, p.212) En el proceso analizado no resulta un dato menor la paralización y abandono de la obra por aproximadamente un año por parte del Estado municipal. Este actor ejerció su poder de veto en dos instancias. En un gobierno municipal anterior a la gestión que finalmente firmó el acuerdo con el Estado Nacional se rechazó la implementación del proyecto en la ciudad y en un segundo momento se dilató su implementación vaciando así la política social. Su reconstrucción estuvo dada de la mano de la mesa de gestión, conformada principalmente por actores vecinales, quienes configuraron la demanda y “revivieron” el proyecto en territorio.

Tanto Montero (2004) como Ferullo de Parajón (2006) destacan la importancia del elemento subjetivo de la participación, reconociendo la implicancia de la persona en dichos procesos. Este aspecto, que suele ser pasado por alto en diversos abordajes, posee gran relevancia en las prácticas participativas. Durante el proceso de conformación de la Mesa de Gestión Local el desgaste y la frustración que generaban las promesas incumplidas, la falta de respuestas y otros eventos desafortunados (robos y rotura del CIC, entre otros) constituyó un escollo insondable para ciertos actores. Fue el caso de algunos vecinos, quienes poseyeron una presencia activa durante la primera parte del proceso que decidieron desistir al sentir que “perdían el tiempo” en algo que nunca se iba a concretar. El tiempo invertido en el CIC era tiempo que no dedicaban a sus familias y otras actividades personales por lo que al no visualizar un horizonte de concreción real del proyecto desistieron del mismo. Esta situación trasladaba desánimo en el resto de los actores de la Mesa cuando algún vecino comunicaba su decisión de no participar más de la misma. Sin embargo, existieron otros elementos que fortalecieron integrantes de la Mesa de Gestión Local como grupo y que los incentivaron para continuar el proceso.

Desde una segunda vertiente los aspectos subjetivos pueden ser abordados a partir de la vinculación de los sujetos. La historia en común dentro de un mismo territorio implica alianzas y desencuentros. Muchas veces enfrentamientos de antigua data obturan la posibilidad de constituir actores colectivos, aun cuando, las diferencias están dadas por la historia compartida y no tanto por cuestiones ideológicas o políticas. Ciertas organizaciones sociales, principalmente del barrio Malvinas, no participaron nunca de la Mesa de Gestión Local (a pesar de haber sido convocadas) por el hecho de que personas con las que habían tenido algún conflicto participaban de la misma. Así se vislumbra que “el desafío no se limita a pensar modelos o sistemas más equitativos, sino que radica en cómo se gestionan las tensiones que atraviesan la dinámica de las políticas en el momento de la gestión” (Catenazzi y Chiara, 2009, p.204)

Análisis del proceso de acuerdo a tipologías participativas en políticas sociales

En el apartado conceptual se intentó realizar un desarrollo de las diversas modalidades y formatos que existen a la hora de abordar la participación en las políticas sociales. A continuación se efectuará un breve ejercicio de clasificación del proceso analizado de acuerdo a algunas de las tipologías más destacadas.

En una primera instancia si se dirige el análisis del caso a las tipologías que distinguen la participación de acuerdo a niveles se puede afirmar que han existido instancias de participación a nivel intermedio y micro- participación. Diversos autores presentan sus críticas respecto de las políticas que fomentan la participación en estas instancias. Sin embargo es importante destacar que “dado que es en este nivel donde se produce y reproduce la vida y la conciencia de los sujetos sociales, es también aquí donde tiene pleno sentido la participación entendida como proceso de conquista” (Arpini, Blanco y Quiroga , 1995, p.93). La compleja relación de los niveles micro y macro debe ser entendida desde una mutua influencia, donde las micro prácticas generan bases y sustentan las realización de macro acciones. También es necesario destacar que la experiencia descrita se enmarca en una política de alcance nacional por lo que esta interrelación micro-macro es permanente.

En cuanto al análisis en relación al poder en la toma de decisiones se puede señalar instancias de participación interactiva y autogestiva. Interactiva principalmente en la conformación de la Mesa de Gestión ya que se esta forma se fortaleció un programa ya existente. Respecto de la participación autogestiva se pueden señalar todas las acciones llevadas adelante por los problemas de acceso a la atención primaria de la salud o para promover la conformación de una plaza en el barrio Malvinas. Ambos procesos se sostuvieron en el tiempo e implicaron acciones y resultados que pudieron ser concretados con posterioridad al período analizado en este trabajo¹⁹. Asimismo se observa, por parte de algunas instancias municipales el intento de instaurar

¹⁹ En cuanto al acceso a la atención primaria de la salud el municipio procedió a una reforma de la unidad sanitaria 9 de julio lo que implicó un cambio cuali y cuantitativo en la atención. A esto se le sumó la implementación del área de salud en el CIC por lo que la zona que se encontraba con mayores dificultades en el acceso pudo ser cubierta. Estos hechos se sucedieron entre los años 2012 y 2014

instancias participativas pasivas, como fue en el caso de la comunicación de las determinaciones con el programa médicos comunitarios y otras situaciones.

Por último se retoma el aporte de Rofman (2007) con sus criterios de análisis de mecanismos participativos en políticas sociales y se procede a examinar el caso de estudio a la luz de los mismos. Se recuerda que los cinco criterios se configuran de la siguiente forma:



- Actores involucrados: los actores que conformaron el proceso analizado fueron organizaciones políticas, sociales y religiosas junto a referentes del Estado nacional y municipal. No formaron parte del mismo referentes del Estado provincial o del sector privado. Como bien señala la autora ningún ámbito resultó monolítico y se pudieron observar ideologías contrapuestas al interior de los mismos. Actuando de forma tal que por más que se representara a un mismo sector se obstaculizaba o favorecía el proceso de constitución de la Mesa de Gestión Local. También resulta trascendente señalar que dentro de los actores de la sociedad civil participaron generalmente agrupaciones de individuos.
- Escala territorial: fue netamente local aunque encuadra como parte de una política nacional
- Instancias: se puede observar principalmente la constitución de un órganos participativo (la Mesa de Gestión Local) que fue promoviendo la

generación de instancias participativas (vg. talleres y encuestas de salud)

- Momento del ciclo de gestión de las políticas: asociado al momento de gestión del programa tanto del proyecto CIC como de otros programas o proyectos (v.g. “Médicos comunitarios”)
- Intensidad de la participación: de acuerdo a los criterios propuestos por la autora se la cataloga de alta intensidad ya que los actores del proceso no sólo fueron consultados sino que tomaron decisiones tanto en la orientación y prioridades del programa.

De esta forma se ha intentado realizar una breve descripción del caso en estudio brindando múltiples elementos para el estudio de la categoría participación, haciendo hincapié en la necesidad de complejizar el análisis identificando los diversos niveles y tipificaciones desde la cual puede ser abordada.

CONCLUSIONES

La práctica en servicio estuvo signada por un objetivo claramente definido “promover la conformación de la mesa de gestión” el mismo generó diversos interrogantes ¿A quiénes invitar? ¿Cómo? ¿Con qué proposición? La propuesta de favorecer la constitución de un actor colectivo democrático que plantea el proyecto CIC implica configurar un conjunto de actores en uno distinto que se construya desde una nueva lógica: la del actor colectivo. En un territorio extenso, con problemáticas sociales complejas, con actores sociales diversos que muchas veces poseen objetivos contrapuestos y se disputan el territorio ¿Cómo se construye este “actor colectivo”? En primera instancia se puede señalar la necesidad de **conocer los diversos “regímenes de justificación”**, es decir, el “conjunto de recursos argumentativos que emplean los propios actores para criticar las acciones de los demás o justificar las propias”. (Catenazzi y Chiara, 2009, p. 207) Sólo de esta forma se podrán pensar estrategias de articulación de las demandas descubriendo argumentos que fundamenten la formulación de propuestas generalizables a más de un actor y, en consecuencia, desencadenantes de una acción colectiva consensuada.

Pensar la participación desde un posicionamiento idílico o de forma unívoca se traduce en un reduccionismo que no da cuenta de las particularidades y realidades expresadas en los territorios. El CIC se inserta en un espacio donde ya existen y se reproducen ciertos tipos de prácticas participativas (clientelares, movimientos, vecinales, fomentistas, etc) sumado a un proceso histórico del país que instó durante años a la no participación y a la “desilusión” en relación a instancias anteriores que se insertaron en territorio con discursos participativos pero que no eran tales. De allí radica la importancia de **reconocer la existencia de estas prácticas pre-existentes**, porque muchos caminos deberán ser desandados Si bien puede resultar obvio, es preciso señalar que las prácticas no se dan sobre un espacio a-histórico, los procesos históricos locales, nacionales e internacionales van tiñendo las realidades de una impronta particular en cada coyuntura. Así se desprende la importancia de conocer los sucesos y elementos centrales que configuraron y dieron como

resultado el territorio que se nos presenta como inicial. Surge entonces la necesidad de preguntar ¿Qué sucesos se fueron desencadenando para configurar el territorio de esta manera? Sin caer en un análisis exhaustivo resulta relevante tomar conocimiento de los elementos centrales que marcaron el rumbo de los sucesos. Esta mirada implica “comprender el territorio no como un dato geográfico, sino como un campo surcado por estrategias de construcción políticas y sociales, así como ideológicas y culturales” (Kirchner, 2010:96)

La complejidad de los hechos sociales nos convoca a abandonar matrices teóricas simplistas. A partir del presente trabajo se ha intentado plasmar como no se puede abordar el análisis de las relaciones Estado-sociedad civil en las políticas sociales a partir de lecturas que los identifiquen como entes monolíticos; su heterogeneidad requiere centrar la mirada en los **proyectos políticos** que propugnan. En el caso analizado el Estado nacional promueve una política social que es recepcionada ambiguamente por el Estado municipal. Este último por momentos aparece tanto como facilitador y como obstaculizador de la implementación del proyecto CIC en territorio.

La diversidad de organizaciones sociales presentes en territorio, cada una con su historia y sus proyectos políticos, nos demuestran que a la hora de promover instancias participativas, es necesario cuestionar a quien se beneficia con la participación de qué sectores. Scaglia y Woods (2000) recuerdan la necesidad de no analizar las relaciones sociales de manera unívoca ya que las diversas modalidades participativas pueden convivir y amalgamarse con prácticas clientelísticas.

Durante el transcurso del trabajo también se ha señalado la relevancia que poseen los elementos subjetivos como instancias que pueden favorecer u obtener un proceso participativo. De esta forma se deduce la conveniencia de buscar estrategias que posibiliten robustecer los lazos positivos entre los diferentes actores integrantes del proceso. Estos lazos son aquellos que permitirán sobrellevar los escollos que surjan durante el camino. Todos

elementos nos advierten sobre la necesidad de tener en cuenta **cómo se tramitan las tensiones** durante la gestión de las políticas sociales.

Respecto del análisis de las políticas sociales se intentó resaltar el aspecto procesual de las mismas, dando cuenta de la continua disputa de sentido sobre quiénes orientan y cómo se construye y re-construye la política social. A esto se podría agregar ¿Cuáles fueron sus puntos de clivaje? Se ha indicado que dicha disputa simbólica no se da sólo en el plano discursivo, (dado que se ha observado como desde lugares contrapuestos se utilizan términos similares) sino que se plasma también en la materialidad que adquieren dichos términos en una realidad concreta.

En el territorio las tres dimensiones desde las cuales se analizó la participación se entrecruzaron continuamente caracterizando las prácticas de forma singular. Es decir, la formulación de una política brindó, en primera instancia, el marco de posibilidad de acción de los actores. La misma, desde una perspectiva de derechos brindó condiciones para el empoderamiento de los sujetos dichas posibilidades pudieron concretarse a partir de una serie de disputas tanto en el plano material como discursivo.

Por último se quisiera señalar el gran logro que implica haber podido constituir y solidificar a la Mesa de Gestión Local como un actor que promueve lazos democráticos e instancias de participación efectiva. Un actor colectivo que posee voz y voto a la hora de discutir, analizar y buscar soluciones en las problemáticas de su zona.

APOSTILLA:

EL PROCESO DEL CIC “ZONA NORTE” HASTA LA ACTUALIDAD

Dado que sólo se ha procedido a desarrollar los sucesos desarrollados entre noviembre de 2010 y noviembre de 2011 se considera conveniente hacer una breve descripción de cómo se sucedieron los eventos posteriores.

Durante mediados de 2012 finalmente se designaron los cargos para los empleados administrativos, de limpieza y coordinación por parte de la secretaría de Desarrollo Social municipal. Sin embargo el personal perteneciente a la secretaría de Salud demoró varios meses más en ser designado. Se señala esta situación porque la misma da cuenta de una estructura formal dentro del CIC y un reconocimiento, por parte del Estado municipal, como un espacio legítimo. Se fueron incorporando diversas actividades con regularidad dentro del CIC en la medida que la situación edilicia lo fue permitiendo (principalmente en lo que refiere a la posibilidad de tener agua y baños habilitados).

Todos los avances fueron procesuales e implicaron la continua presencia y reclamo de la Mesa de Gestión Local ante las diferentes instancias municipales. La Mesa continuó reuniéndose de manera ininterrumpida y fue sufriendo diversas modificaciones durante el transcurso de los años.

Si bien nunca se realizó una inauguración oficial, el CIC “Zona Norte” actualmente es un espacio constituido, reconocido comunitariamente que realiza diversas actividades.

Para más información sobre el CIC “Zona Norte” en la actualidad se sugiere visitar su página de Facebook: <https://www.facebook.com/cic.zonanorte?fref=ts>

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V. (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en *Revista de la CEPAL N°88*

Andrenacci, L. (comp) (2006) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*, Ed. UNGS/Prometeo, Buenos Aires.

Araya, J. (comp.) (2009) *Sociedad, economía y política en la Argentina contemporánea*, Ed.Grafikart, Tandil.

Arpini, A. Blanco, M. Quiroga, M. (1995) “La participación en las políticas sociales. Dificultades y ventajas”, en *Revista Anales. Ciencias Políticas y Sociales*, No. 32

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1990) *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*, Ed. Paidós, Tramas Sociales, Buenos Aires.

_____ (2002) “La gestión asociada una utopía realista”. Ponencia presentada en el 1er Congreso Nacional de Políticas Sociales. UNQ, Quilmes.

Chiara, M. y Catenazzi, A. (2009) “La participación en la Gestión: Alcances y límites en su institucionalización”, en Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Organizadoras) *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*, Ed. UNGS/Prometeo, Buenos Aires, pp. 201-214.

Corsiglia Mura, L. (2013) “Estado y políticas sociales en el post-neoliberalismo. Un campo de discursividades en tensión”, en *Revista de Prácticas y discursos*. Año II. N° 2.

Danani, C. (2009) “La gestión de la política social: un intento a aportar a su problematización” en Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Organizadoras) *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*, Ed. UNGS/Prometeo, Buenos Aires, pp. 25-51.

Dagnino, E. Olvera, A. y Panfichi, A. (2006) *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Ed. Fondo de cultura económica, México

De Piero, S. (2003), “La sociedad civil frente a las políticas públicas: control, beneficencia, conflicto y articulación. Actores y visiones luego de la crisis del 2001.” Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política. Universidad Nacional de Rosario.

_____ (2005) *Organizaciones de la sociedad civil tensiones de una agenda en construcción*, Ed. Paidós, Tramas Sociales, Buenos Aires.

Di Virgilio, M. y Galizzi, D. (2009) “Los actores en el entramado de la gestión social: una aproximación operacional para el análisis”, en Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Organizadoras) *Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas*, Ed. UNGS/Prometeo, Buenos Aires, pp. 319 - 345.

Ferullo de Parajón, A. (2006), *El triángulo de las tres "P". Psicología, participación y poder*, Ed. Paidós, Tramas Sociales, Buenos Aires.

Fleury, S. (2002) *Políticas sociales y ciudadanía*. CIDES. La Paz.

García Delgado, D y De Piero, S. (2001) *Articulación y relación Estado – organizaciones de la sociedad civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación* FLACSO, Ed. Mimeo, Buenos Aires

Ghiso, A. (2001) "De la práctica singular al diálogo con lo plural Aproximaciones a otros tránsitos y sentidos de la sistematización en épocas de globalización", en *La Piragua*, No. 16, CEAAL, México.

Grassi, E. (2008) "La política social, las necesidades sociales y el principio de igualdad: reflexiones para un debate post-neoliberal" en Ponce Jarrín, J. Es posible pensar una nueva política social para América Latina, Flacso Ministerio de Cultura, Ecuador

Guimenez, S. (2004) "Políticas sociales y dilemas de la participación", en *Revista de Estudios sobre Cambio Social*. Año VI. N° 16.

Hardy, C. (2011) "De la pobreza a la desigualdad. Políticas Sociales post-crisis". IV Foro Ministerial de Desarrollo,

Heras, A. De la Riestra, M. Burín, D. (2010) "Participación y metodologías: análisis de dispositivos específicos en el marco de las políticas recientes en Argentina", en *Revista Psicoperspectivas* Vol 9 N°1,

Jara Holliday, O. (2006) "Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias". Biblioteca electrónica sobre sistematización de experiencia: www.cepalalforja.org/sistematizacion,

Kirchner, A., (2010) *Políticas sociales*. Carrera de Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario, Universidad Nacional de Lanús/ Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires,

_____ (2010) *Políticas sociales del bicentenario*, tomo I, Artes Gráficas, Buenos Aires.

_____, (2007) *Políticas sociales en acción. La bisagra. Memoria, verdad, justicia organización social*, Brapack, Buenos Aires,

Ministerio de Desarrollo Social - Dirección de Patrimonio Comunitario, *Propuesta de gestión y equipamiento. CIC Básico Equipo territorial*. Proyecto CIC. s/f

Ministerio de Desarrollo Social, *Mesas de gestión. Democracia y organización que transforman realidades*. Cuadernillo de trabajo. s/f

Montero, M. (2004) *Introducción a la psicología comunitaria. Desarrollo, conceptos y procesos*. Ed. Paidós, Tramas Sociales, Buenos Aires.

Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (2006) "Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo". New York

Nirenberg, O. Brawerman, J. Ruiz, V. (2003) *Programación y evaluación de Proyectos Sociales. Aportes para la racionalidad y la transparencia.*- Ed. Paidós. Tramas Sociales, Buenos Aires

O Donell, G. (1993) "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", en *Desarrollo Económico*, vol n°33,130,

Oszlak, O, (2001) "Hacia un Estado trasversal: el caso argentino." en *Encrucijadas Revista de la Universidad de Buenos Aires*, Año uno, No. 6, Buenos Aires.

Poggiuese, H. (2011) *Planificación participación y gestión asociada. Metodologías.* Buenos Aires, Ed. Espacio, Buenos Aires

Rofman, A. (2007) "Participación de la sociedad civil en las políticas públicas: una tipología de los mecanismos institucionales participativos," en VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe, Salvador de Bahía, Brasil.

Sandoval Avila, A, (2001) *Propuesta metodológica para sistematizar la práctica profesional del Trabajo Social*, Ed Espacio, Buenos Aires.

Velázquez, M. y Molina, G. (2010) *Organización Comunitaria y Promoción Social.* Carrera de Especialización en Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario, Universidad Nacional de Lanús/ Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires.

ANEXOS

Estado del edificio del CIC en noviembre de 2010



Primera reunión de Mes de Gestión Local 29 de noviembre de 2010

ESTAMOS FORMANDO EL
CENTRO INTEGRADOR
COMUNITARIO...

VOS TAMBIEN PODES SER
PARTE

TE INVITAMOS A SUMARTE!!!

Primera reunión de mesa de gestión.
Día 29/11/10 a las 14 hs en el CIC
(Rauch y Santa Cruz)

 TRÁETE EL MATE,
LA SILLA
Y UN VECINO

Invitan:
S. S. Noreste y
especializadas en abordaje comunitario



Diversas actividades



Festejo y evaluación del primer año de Mesa de Gestión Local (noviembre 2011)

